

3 1761 11713959 2



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117139592>

24
32



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, November 6, 1986
Wednesday, November 19, 1986

Le jeudi 6 novembre 1986
Le mercredi 19 novembre 1986



Issue No. 1

Fascicule n° 1

**Organization meeting AND
Complete proceedings on:**

**Réunion d'organisation ET
Seul et unique fascicule concernant:**

Consideration of Bill S-3, "An Act to amend and repeal
The Alliance Nationale Consolidated Act, 1945"

L'étude du Projet de loi S-3, «Loi modifiant et abrogeant la Loi refondue de l'Alliance Nationale, 1945»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Flynn
Langlois

Lewis
*MacEachen (or Frith)
*Murray (or Doody)
Robertson
Robichaud
Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)



LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold
Cogger
Doyle
Fairbairn
Flynn
Langlois

Lewis
*MacEachen (ou Frith)
*Murray (ou Doody)
Robertson
Robichaud
Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, November 5, 1986:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Cogger moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill S-3, An Act to amend and repeal The Alliance Nationale Consolidated Act, 1945, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Cogger moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 5 novembre 1986:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Cogger propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le Projet de loi S-13, Loi modifiant et abrogeant la Loi refondue de l'Alliance Nationale, 1945, soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Cogger propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 6, 1986

(1)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:30 a.m., this day, for the purpose of Organization.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Flynn, Lewis, Nurgitz and Robertson. (7)

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Nurgitz moved, that the Honourable Senator Neiman, be elected, *in absentia*, Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Buckwold moved, that the Honourable Senator Nurgitz do take the Chair of this Committee as Deputy Chairman.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Flynn moved, that in the absence of the Chairman, and the Deputy Chairman, any other member of the Committee do take the Chair.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Flynn moved, that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and the Honourable Senator Lewis, and that in his absence, the Chairman and the Deputy Chairman be authorized to choose a replacement for the said Senator.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Flynn moved, that the Committee print 1,000 copies of its Proceedings and Evidence.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Robertson moved, that the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present provided a member from both the Government and the Official Opposition is present.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Buckwold moved, that the Chairman be authorized to report special expenses from the preceding session pursuant to Rule 84.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 6 NOVEMBRE 1986

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour sa séance d'organisation.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Flynn, Lewis, Nurgitz et Robertson. (7)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier du Comité préside l'élection du président.

L'honorable sénateur Nurgitz propose que l'honorable sénatrice Neiman soit élue, en son absence, présidente de ce comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Buckwold propose que l'honorable sénateur Nurgitz soit élu vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Flynn propose qu'en l'absence du président, et du vice-président, tout autre membre du Comité occupe le fauteuil.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Flynn propose que le Sous-comité du programme et de la procédure soit constitué du président, du vice-président et de l'honorable sénateur Lewis, et qu'en l'absence de ce dernier, le président et le vice-président soient autorisés à lui désigner un remplaçant.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Flynn propose que le Comité fasse imprimer 1,000 copies des procès-verbaux et comptes rendus des témoignages du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénatrice Robertson propose que le président soit autorisé à tenir des séances, à recueillir des témoignages et à en faire imprimer le compte rendu lorsque le quorum n'est pas atteint, pourvu qu'un membre représentant le gouvernement et un membre représentant l'opposition officielle soient présents.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Buckwold propose que le président soit autorisé à faire rapport des dépenses spéciales de la session précédente, conformément à l'article 84 du Règlement.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Buckwold moved, that the Chairman be authorized to propose to the Senate that the Committee have power to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

It was—

Agreed, That the Committee approve a budget of \$34,940.00 for the balance of the fiscal year 1986-1987, and that the Chairman be instructed to present the said budget to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

At 10:15 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, NOVEMBER 19, 1986

(2)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:05 o'clock p.m., the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Lewis, Neiman and Nurgitz. (8)

Also present: Mr. Raymond du Plessis, Legist and Parliamentary Adviser.

In attendance: Official Senate reporters.

Witnesses:

From the Alliance mutuelle-vie:

Mr. Jean Denis Vincent, President and Chief Executive Officer;

Mr. Adrien Borduas, Vice-President—Secretary and General Counsel;

Mr. Jacques Dumont, Vice-President, Finance.

From the Department of Insurance Canada:

Mr. G. W. Poznanski, Assistant Superintendent.

Pursuant to its Order of Reference dated November 5, 1986, the Committee proceeded to consider Bill S-3, An Act to amend and repeal the Alliance Nationale Consolidated Act, 1945.

Mr. Vincent made a statement and, with Mr. Poznanski, answered questions.

The preamble to the Bill was read.

The Honourable Senator Cogger moved, in amendment—That the preamble to the French version of Bill S-3 be amended and the following substituted for line 27 on page 1:

“existence à titre de société consti—”

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Buckwold propose que le président soit autorisé à proposer au Sénat que le Comité puisse retenir les services des conseillers et du personnel technique, administratif et autre qu'il juge nécessaires pour l'examen et l'étude des projets de loi, teneurs de projets de loi et questions budgétaires dont il serait saisi.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est résolu que le Comité approuve un budget de 34 940,00 \$ pour le reste de l'année financière 1986-1987, et que le président soit requis de présenter ledit budget au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

A 10 h 15, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 19 NOVEMBRE 1986

(2)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Lewis, Neiman et Nurgitz. (8)

Présent: M^e Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Alliance mutuelle-vie:

M. Jean Denis Vincent, président et chef de la direction;

M^e Adrien Borduas, vice-président—secrétaire et directeur du contentieux;

M. Jacques Dumont, vice-président, Finances.

Du Département des Assurances Canada:

M. G. W. Poznanski, surintendant adjoint.

Conformément à son ordre de renvoi du 5 novembre 1986, le Comité entreprend l'étude du projet de loi S-3, intitulé: «Loi modifiant et abrogeant la Loi refondue de l'Alliance Nationale, 1945».

M. Vincent fait une déclaration et, avec M. Poznanski répondent aux questions.

Le préambule du projet de loi est lu.

En amendement, l'honorable sénateur Cogger propose,—Que le préambule de la version française du projet de loi S-3 soit modifié par substitution, à la ligne 27, page 1, de ce qui suit:

«existence à titre de société consti—»

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Cogger moved, in amendment—
That the preamble to the French version of Bill S-3 be amended and the following substituted for lines 1 through 6 on page 2:

“f) qu’il n’y a actuellement aucune disposition législative permettant à une compagnie d’assurance constituée en corporation en vertu des lois du Canada de continuer son existence à titre de société constituée en corporation en vertu des lois d’une province;”

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

Section 1 of the Bill was read.

The Honourable Senator Cogger moved, in amendment—
That section 1 of the French version of Bill S-3 be amended:

a) by substituting the following for line 21 on page 2:

“nuer son existence à titre de société”; and

b) by substituting the following for lines 28 and 29 on page 2:

“Compagnie continue son existence à titre de société constituée en corpo-”

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

Ordered—That the Chairman report Bill S-3 to the Senate, as amended.

At 3:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La motion, mise aux voix, est adoptée.

En amendement, l'honorable sénateur Cogger propose,—
Que le préambule de la version française du projet de loi S-3 soit modifié par substitution, aux lignes 1 à 6, page 2, de ce qui suit:

«f) qu'il n'y a actuellement aucune disposition législative permettant à une compagnie d'assurance constituée en corporation en vertu des lois du Canada de continuer son existence à titre de société constituée en corporation en vertu des lois d'une province;»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'article 1 du projet de loi est lu.

En amendement, l'honorable sénateur Cogger propose,—
Que l'article 1 de la version française du projet de loi S-3 soit modifié:

a) par substitution, à la ligne 21, page 2, de ce qui suit:

«nuer son existence à titre de société»; et

b) par substitution, aux lignes 28 et 29, page 2, de ce qui suit:

«Compagnie continue son existence à titre de société constituée en corpo-»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est ordonné,—Que le président fasse rapport du projet de loi S-3 au Sénat, tel qu'amendé.

A 15 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 6, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.30 a.m. to organize the activities of the committee.

Mr. Paul Bélisle, Clerk of the Committee: Honourable senators, pursuant to notice and in conformity with rule 69, your first item of business is to elect a chairman of this committee. May I have motions to that effect?

Senator Nurgitz: I nominate Senator Neiman.

The Clerk of the Committee: It is moved by Senator Nurgitz that the Honourable Senator Neiman be elected, *in absentia*, chairman of this committee. Are there any other nominations?

Senator Buckwold: I move that nominations close.

The Clerk of the Committee: Honourable senators, is it your pleasure to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Clerk of the Committee: I declare the motion carried, Senator Neiman having been duly elected chairman of this committee *in absentia*. In the absence of the chairman, I will now proceed to elect a deputy chairman of this committee. May I have motions to this effect?

Senator Buckwold: I nominate Senator Nurgitz.

The Clerk of the Committee: It is moved by Senator Buckwold that Senator Nurgitz be elected deputy chairman of this committee. Is it your pleasure to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Clerk of the Committee: In the absence of the chairman, I will ask Senator Nurgitz to assume the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, may I have a motion that, in the absence of the chairman and the deputy chairman, any other member of the committee do take the chair?

Senator Flynn: I so move.

The Deputy Chairman: All in favour? Contrary? I declare the motion carried.

Honourable senators, may I have a motion that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chairman, the deputy chairman and another senator whose name I am now seeking, and that in his absence, the chairman and the deputy chairman be authorized to choose a replacement for the said senator? This will be our steering committee.

Senator Buckwold: Who occupied this position before?

The Deputy Chairman: Senator Lewis was the other member of the steering committee.

Senator Flynn: Is he still on the committee?

Senator Buckwold: Yes. Perhaps he could continue in that capacity.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 6 novembre 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles tient aujourd'hui à 9 h 30 sa séance d'organisation.

M. Paul Bélisle, greffier du Comité: Honorables sénateurs, conformément à l'avis et à l'article 69 du Règlement, votre première tâche consiste à élire un président. Y a-t-il des motions en ce sens?

Le sénateur Nurgitz: Je propose le sénateur Neiman.

Le greffier du Comité: Le sénateur Nurgitz propose que l'honorable sénateur Neiman, qui est absent, soit élu président du comité. Y a-t-il d'autres propositions?

Le sénateur Buckwold: Je propose de mettre fin aux mises en candidature.

Le greffier du Comité: Honorables sénateurs, vous plaît-il d'adopter la motion?

Des voix: Adoptée.

Le greffier du comité: Je déclare la motion adoptée. Le sénateur Neiman est élu président du comité. En l'absence du président, je vais faire procéder à l'élection d'un vice-président. Y a-t-il des motions en ce sens?

Le sénateur Buckwold: Je propose le sénateur Nurgitz.

Le greffier du Comité: Le sénateur Buckwold propose que le sénateur Nurgitz soit élu vice-président de ce comité. Vous plaît-il d'adopter la motion?

Des voix: Adoptée.

Le greffier du Comité: En l'absence du président, je demanderai au sénateur Nurgitz d'occuper la fonction de président.

Le vice-président: Honorables sénateurs, quelqu'un veut-il proposer qu'en l'absence du président et du vice-président, tout autre membre du comité puisse occuper la fonction de président?

Le sénateur Flynn: J'en fais la proposition.

Le vice-président: Tous d'accord? Quelqu'un est-il contre? Je déclare la motion adoptée.

Honorables sénateurs, quelqu'un veut-il proposer que le Sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président, du vice-président et d'un autre sénateur, dont j'attends la mise en candidature, et qu'en l'absence de ce dernier, le président et le vice-président soient autorisés à lui choisir un remplaçant? Ce comité sera notre comité de direction.

Le sénateur Buckwold: Qui occupait le poste précédemment?

Le vice-président: Le sénateur Lewis était l'autre membre du comité de direction.

Le sénateur Flynn: Siège-t-il toujours au comité?

Le sénateur Buckwold: Oui. Il pourrait peut-être continuer d'occuper cette fonction.

[Text]

The Deputy Chairman: That would be fine. Are there any other nominations to the steering committee? All in favour? Those contrary? I declare the motion carried.

May I have a motion that the committee print 1,000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence?

The Clerk of the Committee: We have always had 1,000 copies. That is the standard motion.

Senator Flynn: Have they all been used?

The Clerk of the Committee: I have a list here of all of the issues of a previous session and there was an average of 200 copies left.

Senator Flynn: I so move.

The Deputy Chairman: All in favour? I declare the motion carried.

Honourable senators, may I have a motion to hear evidence and to print without a quorum? I ask that someone move that the chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided that a member from the government and a member from the official opposition are present.

Senator Buckwold: Is that a standard motion, Mr. Chairman?

The Deputy Chairman: Yes, it is, but I understand that votes cannot be taken in committee without a quorum.

The Clerk of the Committee: That is correct.

The Deputy Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: May I have a motion that the Chairman be authorized to report special expenses from the preceding session pursuant to rule 84? All honourable senators ought to have received, attached to the agenda, what will be the first report of this committee, of today's date, indicating that we have spent a total of \$19,023.84 plus an additional \$1,434.72. Those expenditures were for the expenses incurred prior to the commencement of this session. With respect to this item, honourable senators, I am seeking approval of the report and your authority to table it at the next sitting of the Senate.

Senator Robertson: Mr. Chairman, does that mean that we have \$34,900 left?

The Deputy Chairman: We have a lot of money left.

The Clerk of the Committee: We actually had \$54,900 for the balance of this fiscal year, and \$20,000 was taken off that amount because there are only four months left: December, January, February and March.

The Deputy Chairman: Without getting into a detailed explanation, senators will recall that in its study of Bill C-76 and Bill C-77 regarding the penitentiary and parole legislation, the committee did incur considerable expenses in its travels. I do not know what the committee will deal with in the near future, but I do not envision anything that would involve the same sort of expenses.

[Traduction]

Le vice-président: Ce serait très bien. Y a-t-il d'autres mises en candidature au comité de direction? Tous sont-ils d'accord? Quelqu'un est-il contre? Je déclare la motion adoptée.

Quelqu'un veut-il proposer que le comité fasse imprimer 1 000 exemplaires de ses Procès-verbaux et témoignages?

Le greffier du comité: Nous avons toujours fait imprimer 1 000 exemplaires. C'est la motion habituelle.

Le sénateur Flynn: Tous les exemplaires ont-ils été utilisés?

Le greffier du comité: J'ai ici la liste de tous les fascicules publiés au cours de la session précédente, et il en est resté en moyenne 200.

Le sénateur Flynn: J'en fais la proposition.

Le vice-président: Êtes-vous tous en faveur? La motion est adoptée.

Honorables sénateurs, quelqu'un peut-il proposer que le comité puisse entendre des témoignages et les faire imprimer sans qu'il y ait quorum? Je demande que quelqu'un propose que le président soit autorisé à tenir des séances afin de recueillir des témoignages et les faire imprimer sans qu'il y ait quorum, à condition qu'il y ait au moins un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition officielle.

Le sénateur Buckwold: Est-ce une motion habituelle, monsieur le président?

Le vice-président: Oui, mais je crois savoir que le comité ne peut tenir de vote sans qu'il y ait quorum.

Le greffier du comité: C'est exact.

Le vice-président: Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Quelqu'un veut-il proposer que le président soit autorisé à présenter un relevé des dépenses spéciales de la session précédente conformément à l'article 84 du Règlement? Tous les honorables sénateurs devraient avoir reçu avec le programme, le premier rapport du comité, en date d'aujourd'hui, qui indique que nous avons dépensé en tout 19 023,84 \$ plus 1 434,72 \$. Il s'agit des dépenses engagées avant le début de la session actuelle. Au sujet de cet article, honorables sénateurs, je demande l'adoption du rapport et votre autorisation de le déposer à la prochaine séance du Sénat.

Le sénateur Robertson: Monsieur le président, cela signifie-t-il qu'il nous reste 34 900 \$ en caisse?

Le vice-président: Il nous reste beaucoup d'argent.

Le greffier du comité: En fait, nous avons 54 900 \$ pour le reste de l'exercice et 20 000 \$ ont été soustraits de ce montant parce qu'il ne reste que quatre mois: décembre, janvier, février et mars.

Le vice-président: Sans entrer dans les détails, les sénateurs se rappelleront que lors de l'étude des projets de loi C-76 et C-77 concernant les pénitenciers et les libérations conditionnelles, le comité avait engagé des dépenses considérables pour ses déplacements. J'ignore ce que le proche avenir réserve au comité, mais je n'entrevois pas des dépenses aussi importantes.

[Text]

Do I have the approval of this report and senators' authority to table it at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Honourable senators, may I have a motion that the chairman be authorized to propose to the Senate that the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs have power to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it?

Senator Buckwold: I so move.

The Deputy Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: The next item on the agenda is the budget. May I have a motion that the committee approve its budget of \$34,940.00 for the balance of this fiscal year to March 31 and that the chairman be instructed to present the said budget to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration?

Senator Buckwold: I so move.

The Deputy Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Senator Lewis, in your absence—and that will teach you to be late—you were elected to the steering committee.

Senator Lewis: Are you asking whether I accept that?

The Deputy Chairman: It is too late now.

Honourable senators, we come now to "future business of the committee". We have two matters of which I am aware, and I seek direction on the rest. We have a private member's bill. Is that what it is, Senator Cogger?

Senator Cogger: Yes, Mr. Chairman. It is Bill S-3.

The Deputy Chairman: That bill has been referred to this committee. As far as you are aware, senator, I take it that counsel for the company would like to appear?

Senator Cogger: It is possible that counsel for the company may have forgotten about the committee. The whole process started early this summer. As you know, both companies went through that rather heavy procedure of special shareholders' meetings, and so on, in the hope that the House would resume in September. However, that did not happen. Basically, they are seeking assistance at this stage to proceed as quickly as possible so that the bill can then go to the House of Commons. They would like to have the whole thing wrapped up by the end of that year; otherwise actuarial reports get out of whack because another fiscal year has started, and so on.

The committee may wish to hear the corporate secretary to ascertain that all of the procedures have been duly and appropriately followed. I know that the Superintendent of Insurance is well aware of what has been going on and apparently he has

[Traduction]

Le rapport est-il adopté et ai-je l'autorisation de le déposer à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Honorables sénateurs, quelqu'un veut-il proposer que le président soit autorisé à proposer au Sénat que le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à retenir les services de conseillers, des spécialistes et du personnel de soutien dont il aura besoin pour l'examen et l'étude des projets de loi et des prévisions budgétaires qui lui seront renvoyées?

Le sénateur Buckwold: J'en fais la proposition.

Le vice-président: Honorables sénateurs, la motion est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le vice-président: Le prochain article à l'ordre du jour est le budget. Quelqu'un veut-il proposer que le comité approuve son budget de 34 940 \$ pour le reste de l'année financière qui prend fin le 31 mars, et qu'il ordonne au président de présenter le budget au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration?

Le sénateur Buckwold: J'en fais la proposition.

Le vice-président: Adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le vice-président: Sénateur Lewis, pendant votre absence (et cela vous apprendra à ne pas être en retard), vous avez été élu membre du comité de direction.

Le sénateur Lewis: Me demandez-vous si j'accepte?

Le vice-président: Il est trop tard.

Honorables sénateurs, nous en sommes maintenant aux «Travaux à venir du comité». Il y a deux sujets dont je suis au courant, mais je demanderai votre avis sur le reste. Il y a un projet de loi d'initiative parlementaire. Est-ce bien le cas, sénateur Cogger?

Le sénateur Cogger: Oui, monsieur le président. Il s'agit du projet de loi S-3.

Le vice-président: Ce projet de loi a été renvoyé au comité. D'après ce que vous savez, sénateur, l'avocat-conseil de la compagnie désire comparaître?

Le sénateur Cogger: Il est possible que le conseiller de la compagnie nous ait oubliés. Tout a débuté au commencement de l'été. Comme vous le savez, les deux compagnies ont étudié la question des réunions des actionnaires spéciaux dans l'espoir que la Chambre se réunirait en septembre. Mais cela ne s'est pas produit. Essentiellement, les compagnies souhaitent que le projet de loi soit étudié le plus rapidement possible pour qu'il puisse être renvoyé à la Chambre des communes. Elles voudraient que tout soit terminé d'ici la fin de l'année; autrement, les rapports actuariels sont déphasés parce qu'un autre exercice a commencé.

Le Comité voudra peut-être entendre leur secrétaire pour s'assurer que toutes les modalités ont bien été suivies. Je sais que le surintendant des assurances est informé de ce qui a été fait et il a apparemment donné son autorisation. Le comité voudra peut-être l'entendre le confirmer.

[Text]

given his blessing. The committee might wish to hear him, to so confirm.

The Deputy Chairman: Normally they would come on whatever day the applicant company was here. After we have heard the evidence normally we would ask them if they had anything to say. Quite often they say they do not; but at least they will have had the opportunity.

The clerk of the committee has raised an interesting point. The bill has to go to the House of Commons. Normally we would try to co-ordinate the process so that, if necessary, the House of Commons could have a brief sitting with the corporate people, to avoid their appearing twice. Are you assuming, senator, that they would not have to go to the House of Commons when the bill went there?

Senator Cogger: No, I am not assuming any such thing. If the committee were to determine today the date for the corporate representatives or the petitioner to appear, that could be arranged.

Senator Flynn: Is there anything in our rules to say that we have to give notice if it is a private bill?

The Clerk of the Committee: There is one week's delay.

Senator Flynn: We could not deal with it today?

The Clerk of the Committee: No.

Senator Flynn: The Senate will not be sitting next week. There is also an understanding that the committees will not sit next week. But possibly the committee could sit the following week.

The Deputy Chairman: The steering committee met only 10 minutes ago. It is my understanding that the leadership of both sides have agreed that either the Senate will sit on the week of the seventeenth, or, if not, the committees will sit. I believe that the Committee on Energy and Natural Resources will be sitting full days. Therefore I would like to think that we could slot in a time for our committee to meet.

Senator Flynn: Perhaps it could be around the eighteenth or nineteenth.

Senator Buckwold: It means that we would have to line up the witnesses in advance. I assume that the main questions to be asked concern the legal procedures. There may be dissidents who have objections to what is going on. Senator Cogger, do you know of anyone who might be called who would have reservations, concerns or a protest against the procedures that are taking place?

Senator Cogger: Not to my knowledge. It is the usual case of sending out proxies. Usually 40 per cent of shareholders reply and hold with management, and nothing is heard from the rest.

Senator Buckwold: You have heard from no one who has any serious objection or complaint?

[Traduction]

Le vice-président: Normalement, il viendrait ici le jour où la compagnie qui fait une demande envoie des représentants. Après l'audition des témoignages, nous leur demanderions normalement s'ils ont des précisions à apporter. Bien souvent, ils n'ont rien à dire; mais ils auront au moins eu la possibilité de le faire.

Le greffier du comité a soulevé un point intéressant. Le projet de loi doit être renvoyé à la Chambre des communes. Normalement, nous tenterions de coordonner nos activités de sorte qu'au besoin, la Chambre des communes puisse se réunir brièvement avec les représentants de la compagnie, afin de leur éviter d'avoir à comparaître à deux reprises. Est-ce que vous supposez, sénateur, que les représentants n'auront pas à se rendre devant la Chambre des communes lorsque le projet de loi lui sera renvoyé?

Le sénateur Cogger: Non, je ne présume rien de tel. Si le comité décidait aujourd'hui de la date de comparution des représentants de la compagnie ou des requérants, cela pourrait se faire.

Le sénateur Flynn: Notre règlement prévoit-il que nous devons donner un préavis s'il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire?

Le greffier du comité: Il y a un délai d'une semaine.

Le sénateur Flynn: Ne pourrions-nous pas examiner le sujet aujourd'hui?

Le greffier du comité: Non.

Le sénateur Flynn: Le Sénat ne siège pas la semaine prochaine. Il est également question que les comités ne siègent pas la semaine suivante. Mais il est possible que notre comité siège la semaine prochaine.

Le vice-président: Le comité de direction s'est réuni il y a dix minutes. Je crois savoir qu'on a convenu que le Sénat siégera pendant la semaine du 17, sinon les comités siégeront. Je crois que le Comité de l'énergie et des ressources naturelles siégera des journées complètes. Aussi, je me plais à croire que nous pourrions prévoir une réunion de notre comité.

Le sénateur Flynn: Ce pourrait être le 18 ou le 19.

Le sénateur Buckwold: Il faudrait donc établir à l'avance la liste des témoins. Je présume que les questions les plus importantes à poser concernent les procédures juridiques. Certains témoins s'opposent peut-être à ce qui se fait actuellement. Sénateur Cogger, pour autant que vous sachiez, quelqu'un pourrait-il avoir des réserves, des craintes ou des objections?

Le sénateur Cogger: Pas que je sache. On donne habituellement une procuration. D'habitude, 40 p. 100 des actionnaires rencontrent le conseil d'administration; on n'entend pas parler des autres.

Le sénateur Buckwold: Personne ne vous a formulé de plaintes ou d'objections sérieuses?

[Text]

Senator Cogger: No.

Senator Buckwold: I asked merely to ensure that we give witnesses an opportunity to speak.

Senator Flynn: Just so long as we know that the Superintendents of Insurance for both Ontario and Quebec will be here. With respect, I would be somewhat surprised if the membership even knew what was going on.

Senator Cogger: Not only was the standard corporate literature sent seeking the proxy, but there was also a special information folder and brochure explaining that this was not the usual standard procedure, that it involved the merger of the company, and so on.

Senator Lewis: Did I hear you say that it was a life insurance company?

Senator Cogger: They are both life insurance companies.

Senator Flynn: Presumably the membership was called to a special meeting?

Senator Cogger: There were two special general meetings. One indicated that we wished to withdraw from the federal jurisdiction, that we wanted to come under the Quebec jurisdiction; after which we wished to merge. They approved the various steps. It involves a federal company and a provincial company. I asked: "Why did you not go the other route? Why not take the Quebec company and make it a federal corporation?" The answer was that they felt there was logic in doing it the other way, in view of the fact that the Quebec company is two to three times the size of the federal corporation; and, secondly, that following the merger better than 90 per cent of their business would be carried on in Quebec.

Senator Buckwold: There are advantages also, from the point of view of a Quebec corporation and a mutual life insurance company, to being in Quebec.

Senator Flynn: It is easier for them. They are closer there to the administration. Would you say that most of the members are Quebecers?

Senator Cogger: Yes. The leader of what eventually will be a merger is clearly the Industrial Life Insurance Company, and not the company we are dealing with. That is the Quebec company.

Senator Buckwold: But it will continue to be a mutual company after the merger?

Senator Cogger: Yes.

The Deputy Chairman: I do not anticipate any major problems, apart from going through the formality of having the hearing and giving witnesses the opportunity to be heard. Would honourable senators agree to holding the meeting on Wednesday, November 19, when the Senate rises—that is, if the Senate sits that day? If it does not sit, the meeting could be held at 2 p.m. The decision will have to be made today.

Senator Flynn: Could we not sit at 3 p.m.? That would enable some of us to be here on time.

The Deputy Chairman: If the committee sits at 2 p.m., would that present a problem for you, senator?

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Non.

Le sénateur Buckwold: Je pose la question simplement pour m'assurer que nous donnons aux témoins la possibilité de se faire entendre.

Le sénateur Flynn: Dans la mesure où nous savons que les surintendants des assurances de l'Ontario et du Québec seront ici. Sauf leur respect, je serais en fait surpris que les membres sachent seulement ce qui se passe.

Le sénateur Cogger: La compagnie leur a envoyé non seulement ses documents habituels par lesquels on leur demande une procuration, mais aussi des documents spéciaux leur expliquant qu'il ne s'agissait pas de la procédure habituelle, que la société devait être fusionnée, etc.

Le sénateur Lewis: Avez-vous bien dit que c'était une compagnie d'assurance-vie?

Le sénateur Cogger: Toutes les deux le sont.

Le sénateur Flynn: Les membres ont dû être convoqués à une assemblée extraordinaire?

Le sénateur Cogger: Il y a eu deux assemblées générales extraordinaires. Dans un cas, on leur a fait savoir qu'il s'agissait de ne plus relever du fédéral mais plutôt du Québec, après quoi il y aurait fusion. Ils ont approuvé les diverses étapes. Nous avons affaire à une compagnie fédérale et à une compagnie provinciale. Je leur ai demandé pourquoi ils n'avaient pas opté pour l'autre solution, c'est-à-dire faire de la compagnie québécoise une compagnie fédérale. Ils m'ont répondu qu'il était logique de procéder de l'autre façon puisque la compagnie québécoise était de deux à trois fois plus grosse que la compagnie fédérale et que 90 p. 100 des activités seraient menées au Québec.

Le sénateur Buckwold: Il y a aussi des avantages à se trouver au Québec pour une société québécoise et une compagnie mutuelle d'assurance-vie.

Le sénateur Flynn: C'est plus facile pour elles. Elles y sont plus près de l'administration. Diriez-vous que la plupart des membres sont des Québécois?

Le sénateur Cogger: Oui. Le dirigeant de ce qui sera finalement une fusion est sans conteste l'Industrielle Compagnie d'assurance sur la vie, et non celle dont nous traitons. C'est la compagnie québécoise.

Le sénateur Buckwold: Mais elle restera une mutuelle après la fusion?

Le sénateur Cogger: Oui.

Le vice-président: Je ne prévois pas de problème important, si ce n'est que nous devons tenir une audience et donner aux témoins la possibilité de se faire entendre. Plaît-il aux sénateurs de tenir cette séance le mercredi 19 novembre, après que se sera ajourné le Sénat, c'est-à-dire s'il siège cette journée-là? Sinon, la séance pourrait commencer à 14 heures. La décision doit être prise aujourd'hui.

Le sénateur Flynn: Ne pourrions-nous siéger à 15 heures? Cela nous permettrait d'être ici à l'heure.

Le vice-président: Si le comité siégeait à 14 heures, cela vous ferait-il problème, sénateur?

[Text]

Senator Flynn: I would prefer the meeting to be held at 3 o'clock, because there is a flight for me at 12.30 p.m.

The Deputy Chairman: Then the meeting will be held on November 19 at 3 p.m. or when the Senate rises.

There is one further item. Bill C-15 has been referred to us. Briefly it embodies amendments to the Criminal Code and consequential amendments to the Canada Evidence Act. If honourable senators paid careful attention to my speech in connection with the reply to the Speech from the Throne, they will know that much of the material in the bill is similar to that contained in the old Crosbie bill concerning pornography and other matters. The emphasis is now on the child abuse sections. We have a 9.30 a.m. time slot for the week of November 20. Perhaps it would be a good opportunity to get started with the bill and hear officials from the department. That meeting will be at 9.30 a.m. on Thursday, November 20, which is two weeks from today. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Honourable senators, is there any other business? If not, the committee is adjourned.

The committee adjourned.

Ottawa, Wednesday, November 19, 1986

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-3, to amend and repeal The Alliance Nationale Consolidated Act, 1945, met this day at 3 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, before we commence today's meeting of the committee, I would first like to say how happy I am to be back here with you all and how very pleased I am that you have elected me the chairman. I hope I shall continue to merit your confidence and I look forward to an interesting session this year. I think we shall have a lot of work to keep us occupied.

We have before us today consideration of Bill S-3, an Act to amend and repeal The Alliance Nationale Consolidated Act, 1945. With us are witnesses Monsieur Jean Denis Vincent, Président et Chef de la direction; M. Jacques Dumont, Vice-président, Finances; et M. Adrien Borduas, Vice-président-secrétaire et directeur du contentieux, de l'Alliance mutuelle-vie. Mr. G.W. Poznanski, from the Department of Insurance Canada, is also here to answer any questions. Mr. Vincent, would you like to speak to commence?

M. Jean-Denis Vincent, président et chef de la Direction de l'Alliance Compagnie Mutuelle d'Assurance-vie: Merci, madame le président. Honorables sénateurs, nous sommes reconnaissants de la courtoisie et de l'accueil que vous nous réservez aujourd'hui, tout en sachant que nous sommes heureux aussi de pouvoir vous entretenir quelque peu de l'importance pour nous de ce projet de loi qui vous est présenté.

Substantiellement je reprendrai, peut-être en faisant toutes mes excuses de ne pas avoir l'excellence de leur discours, les propos de l'honorable sénateur Cogger au Sénat il y a quelques jours, ainsi que ceux de l'honorable sénateur Royce Frith qui

[Traduction]

Le sénateur Flynn: J'aimerais mieux que la séance commence à 15 heures, car je dois prendre l'avion à 12 h 30.

Le vice-président: La séance aura donc lieu le 19 novembre, à 15 heures, ou après que le Sénat se sera ajourné.

Il y a un dernier point. Le projet de loi C-15 nous a été déféré. En bref, il renferme des modifications du Code criminel et des modifications corrélatives de la Loi sur la preuve au Canada. Si les sénateurs ont bien écouté mon allocution sur la réponse au discours du trône, ils savent qu'en grande partie, la teneur de ce projet de loi est semblable à celle du projet de loi Crosbie concernant la pornographie et d'autres questions. L'accent est mis, dans ce cas-ci, sur les dispositions relatives aux sévices infligés aux enfants. Il nous serait possible de tenir une séance à 9 h 30 la semaine du 20 novembre. Ce serait peut-être une bonne occasion d'entamer nos délibérations sur ce projet de loi et d'entendre des représentants du ministère. Cette séance aura donc lieu à 9 h 30 le jeudi 20 novembre, soit dans deux semaines. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Honorables sénateurs, y a-t-il d'autres questions? Sinon, la séance est levée.

La séance est levée.

Ottawa, le mercredi 19 novembre 1986

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 15 heures aujourd'hui pour étudier le projet de loi S-3 modifiant et abrogeant la Loi refondue de l'Alliance Nationale, 1945.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, avant de commencer nos travaux, je tiens à vous dire combien je suis heureuse d'être de retour parmi vous aujourd'hui et à vous remercier de m'avoir élu pour présider le comité. J'espère pouvoir continuer de mériter votre confiance et j'anticipe une session intéressante cette année puisque nous aurons suffisamment de travaux pour nous tenir occupés.

Aujourd'hui, nous abordons l'étude du projet de loi S-3 modifiant et abrogeant la Loi refondue de l'Alliance nationale, 1945. Nous avons comme témoins M. Jean-Denis Vincent, président et chef de la direction; M. Jacques Dumont, vice-président, Finances; et M. Adrien Borduas, vice-président, secrétaire et directeur du contentieux de l'Alliance Mutuelle-Vie. Nous avons également un représentant du Département des assurances du Canada, M. G. W. Poznanski, pour nous éclairer, le cas échéant. Monsieur Vincent, vous avez la parole.

Mr. Jean-Denis Vincent, President and CEO of the Alliance Mutual Life Insurance Company: Thank you, Madam Chairman. Honourable Senators, we are grateful for the courtesy and welcome you have extended to us today, and we are also happy to have this opportunity to discuss with you the importance for us of the Bill now before you.

I should perhaps begin by apologizing for not being able to achieve the same high standard as Senator Cogger and Senator Royce Frith did a few days in the Senate when they

[Text]

ont tous deux résumé, je pense de façon assez exceptionnelle, ce dossier qui nous intéresse.

Il s'agit, en l'occurrence, d'une volonté de la part de notre compagnie de pouvoir se fusionner avec une autre de la ville de Québec, l'Industrielle, Compagnie d'Assurance sur la Vie.

Elles sont de très anciennes compagnies ayant presque un siècle d'existence chacune. Notre objectif, au fond, est de créer un ensemble qui, pour le bien de ses sociétaires, puisqu'il s'agit de deux compagnies mutuelles, pourra probablement se positionner de façon plus avantageuse quant à ses capacités de mieux servir ses clientèles traditionnelles.

Pour ce faire, l'Alliance Nationale, compagnie depuis longtemps à charte fédérale, se trouvait donc dans l'obligation de demander au Parlement canadien de lui permettre, si vous me permettez l'expression, de s'exhiler au Québec pour ensuite se fusionner avec la compagnie l'Industrielle. C'est substantiellement, madame le président, ce qui est proposé à ce comité cet après-midi.

Nous avons tenté, dans la mesure de tous nos moyens, de satisfaire les exigences normales d'une telle opérations. Nos actionnaires, en l'occurrence nos sociétaires, nos assurés, ont été consultés et se sont prononcés à la quasi-unanimité en faveur de cette démarche.

Également, nous avons consulté à de nombreuses reprises les surintendants des assurances, tant de juridiction fédérale que provinciale au Québec. Nous avons, je crois, recueilli l'assentiment de ces juridictions et compétences au changement proposé.

Nous avons également retenu les services d'actuaire et obtenu des évaluations de leur part, qui ont été déposées tant auprès de nos assurés qu'auprès des surintendants d'assurance du gouvernement fédéral et de la province de Québec, lesquelles faisaient état du fait que les intérêts des assurés des deux compagnies se trouvaient parfaitement protégés à l'intérieur de cette transaction projetée.

Substantiellement, nous avons également reçu une collaboration de toute première valeur dans ces démarches préliminaires à la fois du personnel du dispositif du Parlement canadien, il va sans dire, mais aussi des autorités compétentes en la matière, tant à Ottawa qu'à Québec.

Je me permettrai peut-être, madame le président, en terminant de remercier ceux qui ont bien voulu nous aider dans nos démarches. Je pense surtout à l'honorable sénateur Cogger qui a bien voulu accepter de parrainer ce projet de loi. Merci, madame le président.

Le président: Merci, monsieur Vincent. Before I ask if there are questions, I believe you have all received copies of a letter from Mr. du Plessis, our counsel, setting out the fact that there are a couple of minor amendments which should be made to the bill simply to correct the French version in certain minor instances; but, as he points out, the amendments are technical and do not affect the substance of the bill. We will deal with those in due course.

Senator Buckwold: I have a question for clarification, Mr. Vincent. The Alliance Mutual Life Insurance Company is federally chartered.

[Traduction]

summed up the essence of this matter in really quite a remarkable way.

The point at issue is our company's wish to amalgamate with a Quebec City firm, the Industrial Life Insurance Company.

They are very old firms, both nearly a century old in fact. Our goal is basically to create a new entity that would very probably benefit its members (because we are both mutual companies) by occupying a more advantageous position in terms of its capacity to better serve its traditional clients.

Because the Alliance Nationale was incorporated under federal law many years ago, it has to request the Parliament of Canada to allow it to exile itself, if I may put it that way, to Quebec so it can then merge with the Industrielle, which is a provincially incorporated company. And essentially, Madam Chairman, that is what is being proposed to this Committee this afternoon.

We have tried, as far as we can, to meet all the normal requirements for such a manoeuvre. Our shareholders, who as it happens are also our members, the people we insure, have been consulted and they favour the idea almost unanimously.

We have also frequently consulted the superintendents of insurance, both federal and provincial, and we have, I think, won their approval for our plan.

We also retained the services of actuaries and obtained assessments from them that have been submitted to both the federal and the provincial superintendents of insurance. According to those actuarial assessments, the interests of the clients of both companies would be fully protected under the proposed amalgamation.

In the preliminary stages of our proceedings we received invaluable co-operation not only from officials of the Canadian Parliament—that goes without saying!—but also from the appropriate authorities in both Ottawa and Quebec City.

In conclusion, Madam Chairman, perhaps I could thank the people who have helped us with this process. I'm thinking in particular of the Honourable Senator Cogger, who was kind enough to agree to sponsor this Bill. Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Vincent. Avant de passer aux questions, je crois que vous avez tous reçu une copie de la lettre de M. du Plessis, notre avocat-conseil, qui propose d'apporter deux ou trois amendements mineurs à la version française du projet de loi; il précise que ces amendements de forme ne changent en rien la substance du projet. Nous y reviendrons en temps utile.

Le sénateur Buckwold: J'aurais une question à vous poser, monsieur Vincent. L'Alliance, Compagnie mutuelle d'Assurance-vie, détient une charte fédérale, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Vincent: Yes, sir.

Senator Buckwold: The Industrial Life Insurance Company is provincially chartered.

Mr. Vincent: Provincially, yes.

Senator Buckwold: In this bill do you remove the federal charter of Alliance?

Mr. Vincent: Yes, sir.

Senator Buckwold: Then it becomes a provincial corporation?

Mr. Vincent: Yes, sir.

Senator Buckwold: I am wondering why it was necessary to go through this procedure—to have a complete change in the act.

Mr. Vincent: Others could probably respond to the question in much more capable form than I, senator. My understanding of it is that although most jurisdictions have “welcoming” provisions—if I could call them that—within their insurance acts, which permit incorporations of companies, no jurisdictions have “departure clauses,” if I may say so, out of the jurisdiction. Because of that, an act of Parliament was required—as has been the case in some other instances—to permit this type of operation.

Senator Buckwold: It seems a very onerous way of changing the jurisdiction.

Mr. Vincent: Yes; we almost apologize to the taxpayer for it.

Senator Buckwold: Would you have to do the same thing if you went out of business: have them pass an act to remove you from the rules?

Senator Flynn: You mean liquidation—

Senator Buckwold: Yes.

Senator Flynn: And acquisition of the assets? That would be more complicated, I guess.

Mr. Vincent: Yes.

Senator Buckwold: It was a matter of information. I was wondering about the procedure.

Mr. Vincent: Of course, I don't know if it has any relationship, and certainly the people from the Department of Insurance would be more capable than I of addressing that question. We were incorporated by act of Parliament initially. I suspect that may have had something to do with it, but I am not sure.

The Chairman: Perhaps Mr. Poznanski would like to comment on that.

Mr. G. W. Poznanski, Assistant Superintendent, Department of Insurance Canada: I don't think I can add very much to what Mr. Vincent has said. In the federal legislation there is no provision for a federal company to be, as we say “exported to the provincial jurisdiction.” As he also indicated, a provincial company can be reincorporated federally, but there is no provision for a federal company to be “exported to a provincial jurisdiction”.

[Traduction]

M. Vincent: Oui, monsieur.

Le sénateur Buckwold: L'Industrielle, Compagnie d'Assurance sur la Vie, est régie, pour sa part, par une charte provinciale.

M. Vincent: Oui.

Le sénateur Buckwold: Le projet de loi aura-t-il pour effet de faire perdre à l'Alliance sa charte fédérale?

M. Vincent: Oui.

Le sénateur Buckwold: Dans ce cas, la compagnie devient une corporation à charte provinciale?

M. Vincent: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Je me demandais simplement si cette démarche était essentielle—chambarder toute la Loi pour en arriver là.

M. Vincent: Je suppose, monsieur le sénateur, que d'autres sont beaucoup plus qualifiés que moi pour répondre à cette question. Pour autant que je sache, la plupart des gouvernements ont prévu dans leur loi sur les assurances des dispositions «d'accueil» qui permettent de constituer des compagnies. Cependant, comme il n'existe pas ce que j'appellerais de dispositions «de sortie» il faut avoir recours à une loi du Parlement comme on l'a fait à certaines autres occasions, pour permettre ce genre de transfert.

Le sénateur Buckwold: Cela me paraît une façon de procéder plutôt onéreuse.

M. Vincent: C'est vrai, et nous nous en excusons presque auprès du contribuable.

Le sénateur Buckwold: Devriez-vous faire le même chemin si vous vouliez abandonner les affaires, c'est-à-dire demander au Parlement de légiférer pour sanctionner votre abandon?

Le sénateur Flynn: Vous voulez parler de liquidation . . .

Le sénateur Buckwold: Oui.

Le sénateur Flynn: Ainsi que de l'acquisition des actifs? Je suppose que ce serait un peu plus compliqué.

M. Vincent: Bien sûr.

Le sénateur Buckwold: Je voulais simplement me renseigner sur la procédure à suivre.

M. Vincent: Je me demande si c'est la même chose dans les deux cas. Assurément, les experts du Département des assurances sont bien mieux qualifiés pour débrouiller ces questions. Notre compagnie a été constituée par une loi du Parlement; je suppose que c'est une chose à considérer, mais je n'en suis pas certain.

La présidente: Peut-être que M. Poznanski aurait une précision à apporter à ce sujet.

M. G. W. Poznanski, surintendant adjoint, Département des assurances du Canada: Je ne pense pas pouvoir éclairer davantage les propos de M. Vincent. La législation fédérale ne contient aucune disposition permettant à une entreprise qui détient une charte fédérale d'être «transférée à un gouvernement provincial». Comme il l'a aussi indiqué, une compagnie à charte provinciale peut, par contre, recevoir une charte fédérale, mais il n'existe aucune disposition qui permette l'inverse.

[Text]

The Chairman: This is the method that we use and have used in the past. Apparently there have been precedents for this similar type of application.

Senator Lewis: This is a mutual company, I believe.

Mr. Vincent: Yes.

Senator Lewis: And Industrial Life Insurance: is that a mutual company?

Mr. Vincent: Yes sir; both companies are mutual companies.

Senator Lewis: Yes. Have the policyholders been informed of this procedure that you are now going through?

Mr. Vincent: Yes, the policyholders have been told. In fact, there were general meetings of the policyholders of both companies. In the case of Industrial Life—and I must say to honourable senators that this was done in good part through proxies because to regroup 150,000 or 500,000 people would be next to impossible—the proxies, as well as the meetings which were reasonably well attended, resulted in unanimity. In our own meeting at the Alliance Mutual, the result was 99.98 per cent in favour of what is proposed to you.

Senator Lewis: I take it the amalgamation presumably will not affect the assets and liabilities of either companies.

Mr. Vincent: No, sir.

Senator Lewis: Was there any publicity—apart from notifying the policyholders—given to the proposed amalgamation change?

Mr. Vincent: There was rather extensive publicity given—of course, most of it concentrated in Quebec—through a great number of press articles, electronic media, as well as public declarations made by both companies in print—usually a third to half a page—explaining the purpose and results of the merger at large through the vast circulation of the press, both in English and French.

Senator Lewis: And there has been no objection to the procedure?

Mr. Vincent: No, sir.

Senator Flynn: Did you say, Mr. Vincent, that the interest of the members, or the policyholders, would remain unchanged by the amalgamation?

Mr. Vincent: I think that is very much the case, sir, in the sense that when you meld all the assets together, you end up with, if anything, a reinforced status for the protection of policyholders as individual policyholders, because the assets are considerably larger, though they don't quite reach, I must say, some of the figures reported in *Hansard*, where our new company was reported to have assets, once merged, of the order of \$2.5 billion, and a surplus—which I found most heartening—of \$250 billion.

The Chairman: Yes, I was impressed.

Mr. Vincent: I thought, "We had better not force this too much because somebody will take note somewhere in government."

[Traduction]

La présidente: C'est la méthode à laquelle nous avons eu recours par le passé. Il semble que ce n'est pas la première fois que nous faisons l'objet d'une demande semblable.

Le sénateur Lewis: Votre compagnie est une mutuelle, je crois?

M. Vincent: Oui.

Le sénateur Lewis: L'Industrielle est-elle également une mutuelle?

M. Vincent: Oui, les deux compagnies le sont.

Le sénateur Lewis: Je vois. Les titulaires de polices ont-ils été avisés de la démarche que vous avez entreprise?

M. Vincent: Bien sûr, ils ont été informés. Les deux compagnies ont convoqué une réunion générale à l'intention de tous. En ce qui concerne l'Industrielle—et je dois vous préciser, honorables sénateurs, qu'il y a eu beaucoup de procurations étant donné qu'il est assez difficile, sinon impossible, de réunir de 150 000 à 500 000 personnes, mais également un assez grand nombre ont assisté à la réunion, et la motion a été votée à l'unanimité. Quant à notre compagnie, l'Alliance, 99,98 p. 100 des titulaires se sont prononcés en faveur de la fusion.

Le sénateur Lewis: Je suppose que la fusion n'affectera ni les avoirs ni les engagements des deux compagnies.

M. Vincent: Non.

Le sénateur Lewis: A part le fait d'en aviser les titulaires de polices, cette fusion a-t-elle été annoncée publiquement?

M. Vincent: Nous avons fait passablement de publicité à ce sujet, surtout au Québec évidemment, dans les journaux et par les médias électroniques; en effet les deux compagnies ont publié une déclaration pour expliquer la nature et l'objet de la fusion, et cela a été fait en anglais et en français.

Le sénateur Lewis: Et personne ne s'y est opposé?

M. Vincent: Non, monsieur.

Le sénateur Flynn: Avez-vous dit, monsieur Vincent, que la participation des membres ou encore des titulaires de polices restera la même après la fusion?

M. Vincent: Je pense que c'est vrai. Quand des entreprises fusionnent, il s'ensuit que les titulaires de polices sont mieux protégés du fait de l'importance accrue des avoirs. En ce qui nous concerne, je doute que nous atteignons les chiffres avancés dans votre *hansard* selon lequel la nouvelle compagnie, après la fusion, disposerait d'un actif de 2,5 milliards, et d'un excédent—ce que j'ai trouvé fort stimulant—de 250 milliards!

La présidente: Cela m'avait également impressionné.

M. Vincent: Je me suis dit que c'était risqué parce qu'on finirait bien par s'en rendre compte au gouvernement.

[Text]

Senator Buckwold: Actually, they just confused it with the national debt.

Mr. Vincent: Well, we were afraid that maybe somebody might find an instant solution to the national debt by coming to you with these figures. In fact, the only exercise of true consequence in this is to ensure—and that is part of the actuarial evaluation—that once the assets are melded, additional protection is not given to some shareholders by the merger of the assets of the other companies so that the equilibrium that has to be maintained—and that is part of the assessment which the actuaries arrived at—is such that it seemed that, in terms of relative surplus, for example, the equity of a company, the reserves maintained by both companies for policyholders, seemed to blend beautifully together without any single problem that could be identified.

Senator Flynn: You want to keep separate accounts for the surety of each group?

Mr. Vincent: No, sir; no, this is a total merger.

Senator Flynn: Speaking of those figures that you just mentioned, the \$2.5 billion is correct?

Mr. Vincent: Yes, sir.

Senator Flynn: How is it split between the Alliance and Industrial?

Mr. Vincent: At the end of this year it will be about \$800 million for Alliance and \$1,700,000,000, or \$1.7 billion for Industrial Life.

Senator Flynn: It makes you one of the biggest insurance companies out of the top 20, or

Mr. Vincent: Oh, yes; I think that places it around tenth or twelfth—I am not sure. It is the fifteenth company in Canada.

Senator Nurgitz: That would be after the amalgamation.

Mr. Vincent: Yes.

Senator Buckwold: I am back again on this whole procedure. Why didn't you take Industrial and make it a federally chartered company?

The Chairman: We hate to lose you.

Mr. Vincent: Well, I must say that Alliance Mutual certainly regrets leaving, in many respects, the federal jurisdiction. Even at our meeting of policyholders there was a vote of thankfulness, really, to the federal regulating authorities, with whom we have enjoyed a remarkable relationship over so many decades. I suppose it is a combination of the relative size of the units in question. I might make some passing comment to the effect that the regulatory environment of Quebec has been overhauled somewhat more rapidly than has the federal regulatory environment.

Senator Buckwold: Are there tax advantages?

Mr. Vincent: No, sir none whatever.

Senator Buckwold: It seemed a little strange, to have a company as big as this give up its federal charter, where in fact it had the opportunity to do business across the country, and move to being a very large provincial company.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: On a confondu vos chiffres avec ceux de la dette nationale.

M. Vincent: Nous avons eu peur qu'en voyant ces chiffres, on n'y voit la solution tout indiquée à la dette nationale. Dans cette opération, la seule chose dont il faut s'assurer—et cela fait partie de l'évaluation actuarielle—c'est qu'une fois la fusion accomplie, un groupe d'actionnaires ne bénéficient pas d'une protection accrue du fait de la fusion des avoirs des autres compagnies, de sorte que l'équilibre qu'il faut maintenir—et cela également est compris dans l'évaluation des actuaires—est telle qu'en ce qui concerne l'excédent, par exemple, les avoirs des compagnies, les réserves qu'elles maintiennent dans l'intérêt des titulaires de polices, tout cela doit se fondre harmonieusement sans qu'il y ait un seul problème.

Le sénateur Flynn: Dans l'intérêt de chaque groupe, vous voulez tenir des comptes distincts?

M. Vincent: Non, il s'agit d'une fusion intégrale.

Le sénateur Flynn: Au sujet des chiffres que vous avez mentionnés, les 2,5 milliards, est-ce exact?

M. Vincent: Oui.

Le sénateur Flynn: Quelle est la répartition entre l'Alliance et l'Industrielle?

M. Vincent: A la fin du présent exercice, il faudrait compter environ 800 millions pour l'Alliance et 1,7 milliard pour l'Industrielle.

Le sénateur Flynn: Vous devenez ainsi une des plus grosses compagnies d'assurance, parmi les 20 premières . . .

M. Vincent: C'est vrai, je pense que cela nous place au dixième ou au douzième rang, je ne suis pas certain. Nous sommes la quinzième en importance au Canada.

Le sénateur Nurgitz: Après la fusion.

M. Vincent: Oui.

Le sénateur Buckwold: Je reviens à toute cette démarche. Pourquoi ne pas avoir simplement demander une charte fédérale pour l'Industrielle?

La présidente: Nous aimerions bien vous garder.

M. Vincent: Je dois dire que l'Alliance regrette, pour bien des raisons, de devoir abandonner sa charte fédérale. Lors de la réunion générale, il y a eu même un vote de remerciement pour les services fédéraux chargés d'appliquer la réglementation, avec lesquels nous avons entretenu d'excellentes relations pendant bien des années. Je suppose que cela est dû en partie à la taille des groupes en cause. Soit dit en passant, la réglementation du Québec a été remaniée beaucoup plus rapidement que la réglementation fédérale.

Le sénateur Buckwold: Y a-t-il des avantages fiscaux?

M. Vincent: Non, aucun.

Le sénateur Buckwold: Il semble un peu étrange qu'une entreprise de cette envergure abandonne sa charte fédérale pour reprendre une charte provinciale alors qu'elle est appelée à exercer des activités dans l'ensemble du Canada.

[Text]

Mr. Vincent: I might hasten to point out that nothing has changed in a great number of relationships which we have established over the years. We have, for example, an arrangement—which is the first joint venture of its kind in Canada in group life and health insurance—with Standard Life, and also with a branch of the Edinburgh Company. That will foreseeably continue, I would assume; it is under negotiation at the moment. On its own, Industrial Life has extensive operations outside of Quebec. Some time ago Industrial Life acquired a company called Northwest Life in Vancouver. We are active in any number of areas outside of Quebec, but I must say that the main thrust of our life had traditionally been spent within Quebec. For us, the opportunity to merge with somebody else meant that together we acquired adequate means to be able to reach out somewhat more handily than we had been capable of doing from a more limited base.

Senator Flynn: Can you obtain a permit from other provinces to operate outside?

Mr. Vincent: Oh yes; there is no impediment to operations outside of Quebec or throughout Canada.

Senator Lewis: Is Industrial Life licenced in other provinces now?

Mr. Vincent: Yes, sir.

Mr. Adrien Borduas, Vice President and Secretary General Counsel: There are five of them.

Mr. Vincent: Yes, in five provinces.

Mr. Borduas: In five provinces.

The Chairman: If there are no further questions, perhaps Senator Cogger would propose the amendments.

Senator Cogger: Yes, Madam Chairman. I believe honourable senators have copies of the proposed amendments, which basically are to bring the French version in line, or in conformity, with the English version. Do I need to read the specific amendments or will honourable senators allow me to propose them as is?

The Chairman: Just propose them as they are shown there.

Senator Cogger: I propose that: The preamble on page 1 be amended as suggested at line 27; that the preamble on page 2 be amended as shown, pages 1 to 6; and that clause 1 be amended as shown.

I think that covers it, Madam Chairman.

The Chairman: Mr. Vincent, have you had an opportunity to look at these?

Mr. Vincent: Yes, I have.

The Chairman: Mr. Borduas?

Mr. Borduas: Yes, we did.

The Chairman: You are satisfied with the amendments?

Mr. Borduas: We are.

The Chairman: Honourable senators, shall Bill S-3 as amended be reported to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

[Traduction]

M. Vincent: Je dois ajouter que les nombreuses relations que nous avons établies au cours des années ne seront pas affectées. Par exemple, nous avons conclu une entente, la première du genre au Canada dans le domaine de l'assurance-vie et l'assurance-santé collectives, avec la Standard Life et aussi avec une filiale de la compagnie Edinburgh. Il est fort probable qu'il y aura d'autres ententes du genre, puisque des négociations sont en cours. L'Industrielle offre déjà un grand nombre de services à l'extérieur du Québec. Il y a quelque temps elle a acquis, la compagnie Northwest Life de Vancouver. Nous sommes également actifs dans bien d'autres régions, mais je dois dire que depuis toujours, pour l'essentiel, nos activités se sont déroulées au Québec. La fusion avec une autre compagnie était pour nous une occasion de nous doter des moyens nécessaires pour pénétrer plus facilement des marchés que nous avions plus de mal à atteindre avant.

Le sénateur Flynn: Pouvez-vous obtenir des autres provinces des permis vous autorisant à faire des affaires à l'extérieur du Québec?

M. Vincent: Oui, rien ne nous empêche d'étendre nos activités à l'extérieur du Québec ou même dans tout le Canada.

Le sénateur Lewis: L'Industrielle a-t-elle des permis d'autres provinces actuellement?

M. Vincent: Oui.

M. Adrien Borduas, vice-président, secrétaire et directeur du contentieux: Nous avons un permis dans cinq provinces.

M. Vincent: C'est exact.

M. Borduas: Oui.

La présidente: S'il n'y a plus de questions, le sénateur Cogger pourrait peut-être proposer les amendements.

Le sénateur Cogger: Très bien, madame la présidente. Je crois que vous avez reçu des copies des projets d'amendement qui visent essentiellement à rendre la version française conforme à la version anglaise. Dois-je lire chacun d'entre eux ou les honorables sénateurs me permettent-ils de les proposer en bloc?

La présidente: Proposez-les en bloc.

Le sénateur Cogger: Je propose que le préambule, aux pages 1 et 2 et que l'article 1 soit amendé de la façon proposée.

Je crois que c'est tout, madame la présidente.

La présidente: Monsieur Vincent, avez-vous eu le temps de lire les amendements?

M. Vincent: Oui, madame la présidente.

La présidente: Et vous, monsieur Borduas?

M. Borduas: Oui, madame la présidente.

La présidente: Avez-vous des objections?

M. Borduas: Non, madame.

La présidente: Honorables sénateurs, ferons-nous rapport au Sénat du projet de loi S-3 avec amendements?

Des voix: D'accord.

[Text]

The Chairman: Honourable senators, tomorrow morning we will hold a meeting to pre-study Bill C-15. Mr. Rick Mosley from the department will be here to give us some background briefing on the bill itself, which, as you know, will probably be contentious and a little complicated. We expect to hear from several witnesses in this regard.

If any members of the committee have suggestions regarding witnesses we should hear respecting the amendments to the criminal code, which have to do with the introduction of evidence in a case of child abuse, I would be glad to hear them. We will then have time to hear from witnesses without the pressure of the bill being before us.

I should also tell you that Senator Nurgitz and I have arranged to have a meeting next Wednesday afternoon when the Senate rises. I have suggested 4.00 o'clock as an appropriate time. Mr. Justice Linden, Chairman of the Law Reform Commission, will be introducing the first draft version of amendments to the criminal code the following week. Study in this regard has been going on for several years now. He has offered to appear before the committee next week when we will have an *in camera* meeting. He will give us a background and a briefing on the draft so that we will have some idea of its consequences. When the bill is actually introduced, which I believe will be the following week, we will have some idea of what these amendments consist of. I think it will be interesting and useful for members of the committee to hear Mr. Justice Linden next week.

The committee adjourned.

[Traduction]

La présidente: Honorables sénateurs, demain matin, nous tiendrons une séance pour faire un examen préalable du projet de loi C-15. M. Rick Mosley témoignera au nom du ministère pour nous donner des informations générales sur ce projet de loi qui, comme vous le savez, sera probablement controversé et est peut-être un peu compliqué. Nous comptons entendre plusieurs témoins à ce sujet.

Si des membres du comité ont des suggestions à faire au sujet des témoins que nous devrions entendre en ce qui concerne les amendements au Code criminel qui portent sur la production de preuves dans les cas d'agression sexuelle envers des enfants, je serais heureuse de les connaître. Nous pourrions ainsi entendre des témoins avant d'être saisis du projet de loi, ce qui nous faciliterait sûrement la tâche.

Je dois également vous dire que le sénateur Nurgitz et moi nous sommes entendus pour tenir une séance mercredi prochain, dans l'après-midi, après l'ajournement du Sénat. J'ai proposé de la tenir à 16 heures. Le juge Linden, président de la Commission de réforme du droit, nous présentera la toute première version provisoire des amendements au Code criminel la semaine prochaine. Ces amendements sont le résultat d'une étude commencée il y a déjà plusieurs années. Il a offert de témoigner la semaine prochaine à huis clos. Il nous donnera alors des informations générales sur les amendements afin que nous ayons une bonne idée de leurs conséquences. Lorsque le projet de loi sera présenté—la semaine prochaine, si je ne m'abuse—nous connaîtrons déjà la teneur des amendements. Je crois donc qu'il sera à la fois intéressant et utile d'entendre le juge Linden la semaine prochaine.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

(On Bill S-3)

From the Alliance mutuelle-vie:

Mr. Jean Denis Vincent, President and Chief Executive Officer;
Mr. Adrien Borduas, Vice-President—Secretary and General Counsel;
Mr. Jacques Dumont, Vice-President, Finance.

From the Department of Insurance Canada:

Mr. G. W. Poznanski, Assistant Superintendent.

(Sur le Projet de loi S-3)

De l'Alliance mutuelle-vie:

M. Jean Denis Vincent, président et chef de la direction;
M^c Adrien Borduas, vice-président—secrétaire et directeur du contentieux;
M. Jacques Dumont, vice-président, Finances.

Du Département des Assurances Canada:

M. G. W. Poznanski, surintendant adjoint.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
Sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles



Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, November 20, 1986

Le jeudi 20 novembre 1986

Issue No. 2

Fascicule n° 2

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Consideration of the subject-matter of Bill C-15, "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15, «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Lewis
Cogger	*MacEachen (or Frith)
Doyle	*Murray (or Doody)
Fairbairn	Robertson
Flynn	Robichaud
Langlois	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Lewis
Cogger	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	*Murray (ou Doody)
Fairbairn	Robertson
Flynn	Robichaud
Langlois	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by
the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to examine the sub-
ject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Crimi-
nal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the
said Bill coming before the Senate or any matter relating
thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 4 novembre
1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par
l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridi-
ques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur
du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la
Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi
soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 20, 1986

(3)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:45 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman and Nurgitz. (7)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, General Senior Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section;

Mr. N.H. Avison, Senior Criminal Justice Policy Co-ordinator, Policy, Program and Research Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4, 1986, commenced consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

The witnesses made statements and answered questions.

It was—

Agreed, That the Chairman and the Deputy Chairman be authorized to reimburse travelling and living expenses to witnesses who are invited to appear before the Committee on Bill C-15, within reason and as deemed necessary.

It was—

Further agreed, That representatives of the Children's Hospital Child Protection Centre in Winnipeg be invited to appear before the Committee on the subject-matter of Bill C-15.

At 11:35 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 NOVEMBRE 1986

(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 45 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman et Nurgitz. (7)

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officielles du Sénat.

Témoins:

Du ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley, avocat-général sénior, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale;

M. N.H. Avison, coordinateur principal de la politique en matière de justice pénale, Direction de la politique, des programmes et de la recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le comité entreprend l'étude de la teneur du projet de loi C-15 intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Il est—

Convenu, que la présidente et le vice-président soient autorisés à rembourser les frais de transport et de séjour des témoins qui sont invités à comparaître devant le comité au sujet du projet de loi C-15, et ce, dans une mesure raisonnable et en fonction des besoins.

Il est—

En outre convenu, que les représentants du *Children's Hospital Child Protection Centre* de Winnipeg soient invités à comparaître devant le comité au sujet de la teneur du projet de loi C-15.

À 11 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 20, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, in accordance with the order of reference given to this committee, this morning we are commencing our prestudy of the subject matter of Bill C-15, an act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act. In order that we might have a background briefing, we have with us Mr. Richard Mosley, General Senior Counsel of the Department of Justice, who I believe is well known to most of us on this committee. With him is Mr. Neville H. Avison, Senior Criminal Justice Policy Co-ordinator of the Department of Justice, and Mr. Francois Gérin, Parliamentary Assistant to the Minister of Justice. We are pleased to have them with us. Mr. Mosley will give us the background of the bill and of the various committee reports and studies leading to the present bill. Please continue, Mr. Mosley.

Mr. R.G. Mosley, General Senior Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section, Department of Justice: Thank you, Madam Chairman. I am pleased to have this opportunity of appearing before you to provide some assistance in your prestudy of Bill C-15. I will be commenting briefly on providing an overview of the legislative package. I will be asking Mr. Avison to describe the process which led up to the development of this bill. I should like to stress first that the bill itself is only part of a program of activities which the government is instituting to deal with the serious problem of sexual abuse of children. The basic approach which has been adopted with the legislative initiative is twofold. The first part is to reform the sexual offences which now apply to the problem of sexual abuse, to ensure that they more appropriately, more fully, cover the field of conduct which is associated with the sexual exploitation of children and young persons.

To that end there are a number of amendments that are made, both to revise current and existing provisions of the Criminal Code, and also to create new offences. The principal new offences would be those which are found in what would be the new section 140, which will be found in clause 1 of the bill, to create a new crime of sexual interference. That is meant to cover exhaustively the type of conduct which constitutes child molestation, of children under the age of 14. It is very broadly stated. It is meant to cover virtually any form of such conduct.

A complementary or collateral new offence would be that which is found in proposed new section 141, which would deal with the invitation to sexual touching. The need for that offence results from a problem with the existing law of sexual assault, which does not deal with the situation where the adult does not assault the child but invites the child to perform an act upon the adult. It is a loophole, if you will, in the current law which has led to a number of acquittals of adults who have performed such activity.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 20 novembre 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Joan Nieman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, conformément à l'ordre de renvoi dont a été saisi le Comité, nous entreprenons ce matin notre étude préliminaire de la teneur du projet de loi C-15 modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada. M. Richard Mosley, avocat-général senior du ministère de la Justice, que la plupart d'entre vous connaissent bien, nous préparera à l'étude de la question. Il est accompagné de M. Neville H. Avison, coordinateur principal de la politique en matière de justice pénale, du ministère de la Justice, et de M. François Gérin, adjoint parlementaire du ministre de la Justice. Nous sommes heureux de les accueillir parmi nous. M. Mosley nous exposera les circonstances qui ont entouré le dépôt du projet de loi et nous renseignera sur les divers rapports et études de comités qui lui ont lieu. Je vous prie de continuer, M. Mosley.

M. R. G. Mosley, avocat-général senior, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale, Ministère de la Justice: Je vous remercie, madame la présidente. Vous aider à aborder votre étude du projet de loi C-15. Je vous exposerai globalement les dispositions et demanderai à M. Avison de vous décrire les étapes qui ont mené à son élaboration. J'aimerais tout d'abord insister sur le fait que le projet de loi n'est qu'un aspect des activités qu'entreprend le gouvernement pour résoudre le grave problème de l'exploitation sexuelle des enfants. Cette mesure législative a deux volets. Dans un premier temps, elle vise à redéfinir les infractions sexuelles qui découlent à l'heure actuelle des agressions sexuelles afin qu'elles s'appliquent d'une façon plus appropriée et complète à l'exploitation sexuelle générale d'enfants et d'adolescents.

C'est à cette fin que l'on a présenté un certain nombre d'amendements, aussi bien pour réviser les dispositions actuellement en vigueur du Code criminel que pour instituer de nouvelles infractions. Les principales seront décrites au nouvel article 140, lequel est exposé à l'article 1 du projet de loi et qui condamne tout délit de contact sexuel. De cette façon, on vise absolument toute atteinte à la pudeur d'enfants de moins de 14 ans. L'article est formulé en des termes très vagues et vise pratiquement toute action connexe.

On trouve au nouvel article 141 une infraction complémentaire ou collatérale qui concerne l'incitation à des contacts sexuels. La nécessité d'établir cette infraction découle du fait que la loi actuelle ne prévoit pas les cas où un adulte incite un enfant à le toucher, sans le violenter. Cette lacune, si vous voulez, qu'accuse la loi actuelle a permis à de nombreux adultes coupables de pareilles activités d'être acquittés.

[Text]

There is a further new offence which would cover the sexual exploitation of young persons between the ages of 14 and 18. That is found in section 146, clause 2 of the bill. The object of that crime would be to protect young people from those who are in positions of authority or trust in relation to them: those such as camp counsellors, teachers—anyone who has the type of relationship which could influence the young person to participate in sexual activity.

The basic approach of these revisions is to establish at the age of 14 sexual autonomy for the young person. In other words, the young person would not be criminalized if engaging in sexual activity above that age. There are some exceptions, the principal exception being this new crime of sexual exploitation, which protects the child or young person against the type of exploitive relationship I have just described. Also, with regard to the offence of buggery, the age limit is reduced, but it is reduced only from 21 to 18. So the limit for that crime would be established at that age rather than at the lower age of 14.

There are a number of consequential amendments to existing provisions of the Code and revisions which we feel would more accurately reflect the seriousness of these offences. For example, with regard to bestiality, rather than maintaining the existing provision as is, it has been revised to focus attention on those who involve young persons in committing an act of bestiality or who compel others to participate in an act of bestiality.

The next major area that is dealt with in the bill are those amendments having to do with the evidence which would support a prosecution. To encourage a complete and candid account from the young person, there is a proposal which would permit the court, in appropriate cases, to exclude the accused from the courtroom. That is found in clause 13 of the bill. It would be an amendment to section 442. The presiding judge or justice may exclude the accused if the court is of the opinion that the exclusion is necessary to obtain a full and candid account. There is a proviso that the exclusion cannot take place unless arrangements are made for the accused to follow or watch the testimony of the complainant from another room, through closed circuit television or other means. That is a major departure from the current law. Section 577 of the Criminal Code now provides that the trial cannot proceed in the absence of the accused. This would be creating an exception to that general rule.

There would be further protection from publication of the identity of a complainant or young person. Subsection 442(3) would be amended to provide that the identity of the complainant, or of a witness under the age of 18 years, could be protected by a court order in any proceeding associated with the sexual offences that are listed.

There is a further provision to permit the introduction of video-taped evidence of the complainant. That is found in clause 15. There would be a new section, namely, 643.1. The object of that amendment is to provide for the introduction, in the course of the trial, of an early recording of the child's com-

[Traduction]

Le nouvel article 146, prévu à la disposition 2 du projet de loi, établit une nouvelle infraction qui concerne l'exploitation sexuelle d'adolescents âgés de 14 à 18 ans. L'objectif consiste à protéger les jeunes contre toute personne qui est en situation d'autorité ou de confiance, comme les conseillers et les enseignants, contre quiconque en fait maintenant avec l'adolescent des rapports aptes à l'inciter à participer à un acte sexuel.

Fondamentalement, ces révisions visent à fixer à 14 ans l'autonomie sexuelle des adolescents. Autrement dit, l'adolescent ne serait inculqué d'une infraction d'ordre sexuelle s'il est âgé de plus de 14 ans. Certaines exceptions sont prévues toutefois, la première étant cette nouvelle définition de l'exploitation sexuelle qui protège l'enfant ou l'adolescent contre ce type d'exploitation que je viens de décrire. Par ailleurs, en ce qui concerne le crime de sodomie, la limite d'âge en a été réduite, mais de 21 ans à 18 ans seulement. Ce crime ne sera donc considéré comme tel qu'à partir de 18 ans plutôt que de 14 ans.

Il est également un certain nombre d'amendement découlant de dispositions actuelles du Code et de révisions qui refléteraient mieux, à notre avis, la gravité de ces infractions. Par exemple, en ce qui concerne la bestialité, plutôt que de maintenir la disposition actuelle telle quelle, on l'a modifiée de façon à viser particulièrement quiconque incite un adolescent à commettre un acte de bestialité ou qui force une personne à en commettre un.

L'autre question majeure dont traite le projet de loi consiste en les amendements concernant les éléments de preuve qui appuieraient une condamnation. Pour encourager l'adolescent à relater son expérience d'une façon complète et franche, le projet de loi permettrait au tribunal, dans certains cas, d'exclure l'accusé de la salle d'audience, comme le prévoit la disposition 13 du projet de loi, laquelle amende l'article 442. Le juge qui préside le procès ou le juge de paix peut ordonner l'exclusion de l'accusé de la salle d'audience s'il est d'avis qu'elle est nécessaire pour obtenir du plaignant un récit complet et franc des faits. Toutefois cette exclusion n'est possible que si les dispositions nécessaires ont été prises pour permettre à l'accusé de suivre ou d'observer le témoignage du plaignant à partir d'une autre pièce, sur un appareil de télévision à circuit fermé ou par un autre moyen. Cela constitue une véritable innovation par rapport à la loi en vigueur puisque l'article 577 du Code criminel prévoit que le procès ne peut se dérouler en l'absence de l'accusé. Cette nouvelle disposition aurait donc pour effet de créer une exception à cette règle générale.

En outre, l'identité du plaignant ou d'un adolescent serait mieux protégée. En effet, le paragraphe 442(3) serait modifié de façon que l'identité du plaignant, ou celle d'un témoin âgé de moins de 18 ans, soit protégée en vertu d'une ordonnance dans le cadre de toute poursuite judiciaire découlant d'une infraction d'ordre sexuel visée par la Loi.

Une autre disposition permettrait le dépôt d'un enregistrement magnétoscopique du plaignant aux termes de l'article 15, lequel aurait pour effet d'insérer un nouvel article, soit l'article 643.1. L'amendement aurait pour objet de permettre le dépôt, durant le procès, d'un enregistrement antérieur de la plainte de

[Text]

plaint. Very often the trial will take place months, perhaps even years, after the event that gives rise to the charge. The video-taped recording of the child's complaint would provide a better sense of immediacy of the complaint and would provide the court with the child's own description, at an early stage, of what took place.

The Canada Evidence Act would be amended to reduce the current restrictions on the testimony of the child. Section 16 of the Canada Evidence Act, as it now reads, requires that where a child's evidence is to be given unsworn, the court must first find that the child understands the duty of telling the truth—which may be difficult for a court to determine from an examination of a very young child; that the child must be of sufficient intelligence for the court to receive the evidence; and, further, that such unsworn testimony must be corroborated before it can serve as the basis for a conviction.

We propose to remove the corroboration requirement and to limit the test for the introduction of such testimony to the "sufficient intelligence" test, which is currently part of the existing law.

Those, Madam Chairman, are the basic features of the proposed legislation. There is another amendment which would deal with the problem of juvenile prostitution. In fact, there are two amendments: one which would reduce the current requirements for establishing that an accused is living off the avails of prostitution—pimping, in other words—but providing that it be sufficient that the person lives wholly or in part on the avails of prostitution of one other person. The current law refers to "prostitutes" in the plural. The penalty for that would be increased to 14 years.

Further, a new crime would be established which would apply to any person who in any place obtains or attempts to obtain for consideration the sexual services of a juvenile prostitute. The current law on soliciting applies only to public places, and the penalty is much lower: it is a summary conviction—a general penalty of six months or a fine of \$2,000. The new crime would provide for a maximum penalty of five years imprisonment.

Another aspect of the proposed legislation, which you may wish to devote attention to, is a proposal with respect to the defence of a mistake of fact as to age. The general rule is that that defence is applicable to anyone who mistakes age as a material element of the case. In relation to offences where age, as part of the definition of the crime, is a material element, that defence would be available to any accused who said, for example, "I thought the child was over the age of 14." We propose to limit the scope of that defence so that it would be available only to an accused who took every reasonable step to ascertain the age of the young person. Someone who turned a blind eye to the apparent age of the young person would not be able to rely on that defence.

I think that covers the major features of the proposed legislation. I would like to call upon my colleague, Mr. Avison, to describe to you the background of the process which led up to

[Traduction]

l'enfant. Très souvent, le procès n'a lieu que des mois, voire des années, après l'événement qui a donné lieu à l'accusation. L'enregistrement magnétoscopique de la plainte de l'enfant donnerait une meilleure idée de l'urgence de la plainte et fournirait au tribunal la version des faits de l'enfant même, dès le début des travaux.

La Loi sur la preuve au Canada serait modifiée de façon à réduire les restrictions actuelles entourant le témoignage de l'enfant. Aux termes de l'article 16 de la Loi sur la preuve au Canada, lorsqu'un enfant témoigne sans prêter serment, le tribunal doit d'abord statuer que l'enfant comprend le devoir de dire la vérité—ce qui peut être difficile à déterminer à partir du témoignage d'un très jeune enfant—que l'enfant manifeste l'intelligence suffisante pour permettre au tribunal de recevoir son témoignage et, de plus, que tout témoignage qui n'est pas rendu sous serment, doit être corroboré avant de servir de base à une condamnation.

Nous proposons d'éliminer l'exigence de la corroboration et de limiter à la nécessité de prouver que l'enfant est doué d'une «intelligence suffisante» pour rendre son témoignage admissible, ce qui est d'ailleurs déjà dans la loi actuellement en vigueur.

Voici donc, madame la présidente, les principaux éléments dont est formé le projet de loi. Il est toutefois un autre amendement qui concerne le problème de la prostitution des mineurs. En fait, il y aurait deux amendements: le premier réduirait la nécessité actuelle d'établir que l'accusé tire son moyen de subsistance de la prostitution, en tant que souteneur autrement dit, à condition toutefois que la personne vit entièrement ou en partie des produits de la prostitution d'une autre personne. La loi actuelle mentionne les «prostitués» en général. La pénalité serait accrue à 14 années d'emprisonnement.

En outre, quiconque, en quelque endroit que ce soit, obtient ou tente d'obtenir, moyennant rétribution, les services sexuels de prostitués mineurs serait coupable d'un acte criminel. Les dispositions actuelles sur le racolage ne s'appliquent qu'aux endroits publics, et la pénalité est bien moindre car elle ne consiste qu'en une procédure sommaire, une peine d'emprisonnement de six mois ou une indemnité de 2 000 \$. Cette nouvelle infraction serait punie d'une peine d'emprisonnement maximale de cinq années.

La défense basée sur une erreur quant à l'âge du plaignant est un autre aspect du projet de loi sur lequel vous aimerez peut-être vous pencher. En règle générale, quiconque fait une erreur quant à l'âge d'une autre personne peut recourir à ce moyen de défense. Dans le cas des infractions où l'âge est une composante essentielle de la définition de l'infraction, tout accusé prétendant, par exemple, qu'il croyait l'enfant âgé de plus de 14 ans, pourrait recourir à cet argument de défense. Nous proposons de limiter l'ampleur de ce moyen de défense de façon que seul pourrait y recourir un accusé qui avait pris tous les moyens raisonnables pour vérifier l'âge de l'adolescent. Quiconque aurait fermé les yeux sur l'âge apparent de l'adolescent ne pourrait invoquer cette disposition.

Je crois vous avoir exposé les principaux éléments du projet de loi. J'aimerais maintenant céder la parole à mon collègue, M. Avison, qui vous expliquera les différentes étapes qui ont

[Text]

the development of the proposals that have now been introduced as Bill C-15.

Mr. Neville H. Avison, Senior Criminal Justice Policy Coordinator, Department of Justice: Madam Chairman, the Government of Canada, in the late months of 1980 and the early months of 1981, determined that a committee should be established to enquire into sexual offences against young persons and the extent to which the criminal law of Canada at that time, which is the present criminal law of Canada, was failing to provide adequate protection against child sexual abuse. A committee of 11 people under the chairmanship of Dr. Robin Badgley was formed. The committee reported in August 1984 with 52 recommendations, some of which were directed toward the federal government, others toward provincial governments, yet others to child care agencies and voluntary sector groups, and, indeed, some to the public of Canada and the children of Canada.

So in looking at Bill C-15, one sees in part the government response to the recommendations of the Badgley Committee Report. A few months after this committee was established a special committee under the chairmanship of Mr. Paul Fraser was established to look at the particular problems of pornography and prostitution. It appeared to some that there was an overlap in the terms of reference of these two committees. In fact, there was a modest degree of overlap. The Fraser Committee had the opportunity of reviewing the recommendations of the Badgley Committee before it reported. In setting about its work, the Committee on Sexual Offences against Children and Youth did not hold public meetings across Canada. Rather, held a very large number of meetings across the country with invited groups. When the government had before it the report of the Committee on Sexual Offences against Children and Youth and the report of the Special Committee on Pornography and Prostitution, it was determined to hold national consultations to ascertain what those most concerned with the recommendations thought of the recommendations. Obviously groups had given evidence to the two committees, but no-one had had an opportunity of discussing the findings of the committees in light of the evidence that they had given.

Accordingly, over 1,000 groups were invited to attend a series of consultations across the country. I was fortunate enough to preside at these meetings where I met more than 300 concerned people representing more than 200 nongovernmental and voluntary sector groups. As a result of that consultation process, I was able to prepare material to help the Government of Canada and the Minister of Justice identify the most appropriate policy with which to proceed. The fruit of that policy is to be found in the bill before you. In brief, the groups with whom I consulted supported the principal recommendations of the Badgley Committee. However, there were some particular points of difficulty which were caused, I think, by the complexity of the recommendations. For example, the Badgley Committee wanted to establish different standards of behaviour at the ages of 12, 14, 16 and 18. That was found by many people to be very complex. The proposal behind and underlying the Badgley recommendation, that the age of consent to

[Traduction]

donné lieu à l'élaboration des dispositions du projet de loi C-15.

M. Neville H. Avison, coordinateur principal de la politique en matière pénale, Ministère de la Justice: Madame la présidente, le gouvernement du Canada a décidé, au cours des derniers mois de 1980 et des premiers de 1981, qu'un comité devait être mis sur pied pour étudier les infractions d'ordre sexuel commises à l'égard d'adolescents et dans quelle mesure le droit pénal canadien de l'époque, qui demeure le même aujourd'hui, ne réussissait pas à assurer une protection adéquate contre l'exploitation sexuelle des enfants. C'est ainsi qu'un comité de onze personnes a été constitué sous la présidence de M. Robin Badgley. Au mois d'août 1984, le Comité a présenté 52 recommandations, dont certaines s'adressaient directement au gouvernement fédéral, d'autres aux gouvernements provinciaux et d'autres encore aux agences de soins de garde des enfants et aux groupes du secteur bénévole, alors que d'autres s'adressaient à l'ensemble des canadiens et aux enfants.

Le projet de loi C-15 constitue donc en partie la réponse du gouvernement aux recommandations du rapport du Comité Badgley. Quelques mois après l'établissement de ce comité, un autre comité spécial a été mis sur pied, sous la présidence de M. Paul Fraser, pour examiner les problèmes de la pornographie et de la prostitution. Certains ont vu un chevauchement du mandat de ces deux comités; il y en avait effectivement un léger. Le Comité Fraser a eu l'occasion d'examiner les recommandations du Comité Badgley avant qu'elles ne soient déposées. En organisant son travail, le Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes n'a tenu aucune audience publique mais un très grand nombre de réunions d'un bout à l'autre du pays avec des groupes invités. Lorsque le gouvernement a été saisi du rapport du Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes et de celui du Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution, il a décidé de tenir des consultations à l'échelle nationale pour permettre à ceux qui étaient le plus directement visés par les recommandations d'exprimer leur point de vue. Certains groupes avaient témoigné devant les deux comités mais personne n'avait eu l'occasion de discuter des conclusions du Comité à la lumière des témoignages qu'il avait reçus.

En conséquence, plus de 100 groupes ont été invités à assister à la série de consultations qui ont été organisées à l'échelle nationale. J'ai eu la chance de présider à ces réunions où j'ai rencontré plus de 300 personnes que la question intéressait et qui représentaient plus de 200 groupes des secteurs privé et bénévole. À la suite de ces consultations, j'ai pu rédiger des documents destinés à aider le gouvernement du Canada et le ministre de la Justice à déterminer la politique qui semblait la plus appropriée. C'est ainsi qu'est né le projet de loi dont vous êtes saisis. Bref, les groupes que j'ai consultés ont appuyé les principales recommandations du Comité Badgley. Toutefois, on a dû faire face à certaines difficultés qui ne semblent découler de la complexité des recommandations. Par exemple, le Comité Badgley désirait établir des normes de comportement différentes correspondant à des âges différents, soit 12, 14, 16 et 18 ans. Beaucoup ont trouvé cette recommandation très complexe. Le principe sous-jacent à la recommandation, soit

[Text]

vaginal intercourse should be increased effectively from 14 to 16, was not supported by any of the groups to whom I spoke and who made representations. It was felt that as one looks at the proposals in Bill C-15, they are a good reflection of the principal points which were made by nongovernmental groups and by voluntary sector organizations concerned with children.

Madam Chairman, I think that is a sufficient overview of the consultation process at this stage.

The Chairman: Honourable senators have been provided with a very thorough analysis of the bill, which includes a comparison of the bill with the present Criminal Code and some of the recommendations in the Badgley Report, by our legal counsel, Mr. Donald Macdonald. I think that analysis raises points in a number of areas which would certainly give rise to questions. Are there any areas in Bill C-15 which the witnesses feel will raise a fair amount of objection or comment on the part of community groups? Which clauses would you point to as being the most difficult to resolve?

Mr. Mosley: Of course, the bill is virtually identical to Bill C-113 introduced in June of this year. Following the introduction of Bill C-113, we received a fair amount of comment. Some groups indicated that they were not yet prepared to respond and are still, at this late date, seeking additional time in which to do so. However, preliminary responses have indicated that the general approach of the bill is very well received. There is a great deal of support for the objectives of the legislation, and there has been very little adverse comment in the areas dealing with the offence structure, revisions to existing crimes and the creation of new offences.

The area which we anticipate will cause the most difficulty is that having to do with the evidence provisions, changes to the law in relation to the introduction of evidence, the introduction of video-taped statements and the exclusion of the accused. These are points upon which I think it is fair to say that there are two strongly-held opposing viewpoints. The child welfare community, represented by organizations such as the Canadian Council on Children and Youth, takes the view that the law in relation to the introduction of children's evidence should be relaxed even further than that which is proposed by this bill. They have made representations to the minister, and no doubt will make representations to your committee as well, to the effect that further changes are required on a number of points. On the other hand, the reaction of the bar, particularly the criminal defence bar, has been that the changes proposed in the bill go too far and that, although individual amendments might not in themselves be objectionable, the cumulative effect will reduce the right of the accused to make a full answer in defence. In that area, of particular concern are the removal of the corroboration requirement and the proposal on the exclusion of the accused from the court room. We foresee quite intensive discussion of the evidence provisions before the bill is passed. It is our understanding that organizations, par-

[Traduction]

que l'âge de consentement à la pénétration vaginale devrait passer de 14 à 16 ans, n'a été appuyé par aucun des groupes avec lesquels je me suis entretenu et qui ont présenté un mémoire. On se rend compte à l'examen des dispositions du projet de loi C-15 qu'elles tiennent bien compte des principaux points qui ont été soulevés par les groupes privés et par les organismes du secteur bénévole que le bien-être des enfants intéresse.

Madame la présidente, je crois vous avoir donné une assez bonne explication du processus de consultation qui a été suivi jusqu'ici.

La présidente: Les honorables sénateurs ont reçu une analyse poussée du projet de loi. Ils y trouveront une comparaison entre ledit projet de loi et le Code criminel actuel ainsi que certaines des recommandations du rapport Badgley, le tout présenté par notre conseiller juridique, M. Donald Macdonald. Cette analyse suscite, je crois, des questions dans plus d'un domaine. Y a-t-il, dans le projet de loi C-15, des sujets qui, selon les témoins, soulèveront des objections ou des commentaires de la part des groupes communautaires? Quels sont selon vous, les dispositions les plus difficiles à résoudre?

M. Mosley: Le projet de loi est fondamentalement le même que le projet de loi C-113, présenté en juin cette année. À la suite de l'introduction de ce projet de loi C-113, nous avons reçu d'assez nombreux commentaires. Certains groupes nous ont dit qu'ils n'étaient pas encore prêts à donner leur réponse et, encore aujourd'hui, ils essaient d'obtenir un délai pour manifester leurs opinions à ce sujet. Toutefois, les réponses préliminaires que nous avons reçues semblent indiquer que, de façon générale, ce projet de loi est très bien accepté. Les buts poursuivis dans la mesure législative font l'objet d'un appui considérable et il n'y a eu que peu de commentaires adverses dans les domaines touchant la structure des infractions, de l'examen des délits actuels et de la création de nouveaux délits.

Les domaines qui, selon nous, soulèveront le plus de difficultés sont ceux qui se rapportent aux dispositions sur la preuve, aux modifications de la loi en rapport avec l'introduction de la preuve, à l'introduction de déclarations enregistrées de la preuve, à l'introduction de déclarations enregistrées sur bandes vidéo et à l'exclusion de l'accusé. Je crois qu'il est juste de dire que ce sont là les points qui font l'objet de deux vues entièrement divergentes. Les organismes de bien-être de l'enfance, représentés par des associations comme le Conseil de l'enfance et de la jeunesse, estiment que la loi sur l'introduction de la preuve devrait dans le cas des enfants, être adoucie encore plus que ne le propose le présent projet de loi. Ils ont fait des doléances auprès du ministre et en présenteront sûrement à votre comité, insistant pour que de plus amples modifications soient apportées sur un certain nombre de points. D'autre part le Barreau, surtout celui qui s'occupe de la défense au criminel, a trouvé que les modifications proposées dans le projet de loi allaient trop loin et que, bien que les modifications individuelles ne soient pas en soi répréhensibles, elles auraient pour effet cumulatif de réduire le droit de l'accusé à répondre intégralement pour sa défense. Dans ce domaine, il est particulièrement utile de supprimer la corroboration obligatoire et la proposition d'exclure l'accusé de la cour. Nous prévoyons qu'il

[Text]

ticularly those representing children's interests, will want to be heard on these points and to have their views made known to you and to the committee in the House of Commons.

The Chairman: The Badgley Report recommended that there be no defence as to mistake of age whatsoever. Has the government rejected that concept because it considers that absolute liability as unconstitutional?

Mr. Mosley: The conclusion which we have reached following the decision of the Supreme Court of Canada in the Motor Vehicle Act reference from British Columbia dealt with the question of absolute liability for a penal statute. The court reached the conclusion that it could not go so far as to remove the element of *mens rea* entirely from criminal or penal statutes. The implications of that decision in relation to the defence of fact as to age is that the defence goes to negate the mental element of the crime. In other words, the accused who is mistaken as to the age of the young person does not have a culpable or guilty mind, because if the young person was of legal age or above the line it would not be a criminal act. So the conclusion we have reached is that, although it is advisable to restrict the scope of the defence, we could not go so far as to eliminate it entirely, as had been proposed by the Badgley Committee.

The Chairman: I imagine the test of reasonableness has always been applied insofar as establishing—

Mr. Mosley: As a practical consideration, you are quite right. Tryers of fact, be they juries or judges sitting alone, have looked at the accused's protestations of mistake and have concluded that it was not a real mistake because it was an unreasonably held mistake. The problem with that is that the judge would be required to instruct the jury, under the present state of the law, that an honest mistake or real mistake—even if unreasonably held, and even if no-one else would have held that mistake but the accused; and they were satisfied that the accused held that mistake—would be a basis for acquittal. There is also the problem that a reckless mistake might still suffice to protect an accused from liability; mistake where the accused proceeded in the face of indications to the contrary. The Supreme Court of Canada has indicated that if the accused is wilfully blind to the extent that he shuts his mind—he deliberately turns away from the facts—it will not avail him in the application of this defence. But between the tests that we propose and that wilful blindness, there is a broad, grey area which would accrue to the benefit of the accused, unless the definition of the defence is clearer. We propose that the obligation be on the accused in the circumstances in which liability may arise. I am trying to think of a way of describing it. For example, if the accused is engaged in sexual relations with a young person, the onus will be on the accused to proceed with caution and to ensure that the young person is above the age required for that conduct.

Senator Buckwold: How would the accused do that? Would he do it by asking a question or by seeing a birth certificate or

[Traduction]

y aura une discussion assez vive au sujet des dispositions de la preuve, avant que ce projet de loi ne soit adopté. Si nous avons bien compris, les organismes, surtout ceux qui représentent les intérêts des enfants, voudront être entendus à ce sujet et tiendront à ce que leurs opinions vous soient manifestées ainsi qu'au comité de la Chambre des communes.

La présidente: Le rapport Badgley recommandait qu'on ne puisse pas alléguer comme défense l'erreur concernant l'âge. Le gouvernement a-t-il rejeté ce concept parce qu'il considère cette responsabilité absolue comme inconstitutionnelle?

M. Mosley: La conclusion que nous avons atteinte, à la suite du jugement rendu par la Cour suprême du Canada concernant la Loi des véhicules moteurs dans le cas ayant trait à la Colombie Britannique, portait sur une question de responsabilité absolue à l'égard d'une loi pénale. Le tribunal a décidé qu'il ne pouvait supprimer tout à fait l'élément d'intention délictueuse que l'on trouve dans le Code criminel ou pénal. Cette décision a pour effet, en rapport avec la suppression de l'âge comme élément de défense, d'éliminer l'aspect mental du délit. En d'autres mots, l'accusé qui fait erreur quant à l'âge de la jeune personne n'est pas coupable, parce que, si cette jeune personne était d'âge légal ou plus âgée, l'action ne serait pas délictueuse. Nous avons donc conclu que, s'il est recommandable de restreindre le champ de cet élément de défense, nous ne devons pas pour autant le supprimer entièrement, comme le proposait le Comité Badgley.

La présidente: Je suppose qu'on a toujours fait appel à la raison lorsqu'il s'agissait d'établir . . .

M. Mosley: Du point de vue pratique, vous avez raison. Ceux qui jugent les faits, qu'ils soient jurés ou juges, ont étudié les erreurs relevées par l'accusé et en ont conclu qu'il ne s'agissait pas d'erreurs réelles, parce qu'il s'agissait en fait d'erreurs alléguées de façon non raisonnable. L'ennui c'est que le juge devrait ici donner ses instructions aux jurés, en vertu des dispositions de la loi actuelle, pour qu'une erreur honnête ou effective—même si elle était soutenue de façon non raisonnable et même si nul autre que l'accusé n'en avait soutenu l'existence—ferait l'objet d'un acquittement. Mais il y a aussi l'ennui qu'une erreur de négligence pourrait nonobstant suffire à protéger un accusé de toute responsabilité, erreur où l'accusé continuait à agir en présence de toute indication à l'effet du contraire. Le Cour suprême du Canada a affirmé que, si l'accusé est à ce point aveuglé qu'il ferme son esprit—il se détourne délibérément des faits—cela ne lui servira pas pour sa défense. Mais entre les tests que nous proposons et cet aveuglement volontaire, il y a une vaste zone d'incertitude qui profiterait à l'accusé, à moins que la définition de la défense soit plus claire. Selon nous, l'obligation incombe à l'accusé chaque fois que les circonstances démontrent sa responsabilité. J'essaie de trouver une manière de décrire cette situation. Par exemple, si l'accusé a des relations sexuelles avec une jeune personne, il incombera à l'accusé de procéder avec prudence et de s'assurer que la jeune personne a dépassé l'âge prescrit pour une telle conduite.

Le sénateur Buckwold: Comment l'accusé procéderait-il? Poserait-il une question ou exigerait-il un certificat de nais-

[Text]

getting some sort of collaborative evidence? I have always been a little unsure about that.

Mr. Mosley: That would have to depend on the circumstances, senator. It may be that it would be appropriate for an inquiry to be made, and if the young person looked very young, then perhaps a simple inquiry of that young person would not be sufficient.

There will be cases, undoubtedly, where a young person will look very much older than their age. It is certainly not unknown, and I would think in those circumstances that the court would tend to be more lenient with the accused in determining what is necessary for the application of a defence.

However, an inquiry would be necessary in appropriate cases and perhaps going beyond simply an inquiry of a young person and seeking to see documentation. It may not be unreasonable for someone who wants to have sex with a young person to take a number of steps before they get to that stage. However, these are questions which would be determined by the court on the evidence and on the surrounding circumstances.

Senator Buckwold: Would the same conditions apply in the circumstances involving a prostitute who may be under age?

Mr. Mosley: Yes.

Senator Buckwold: Whether that prostitute was male or female?

Mr. Mosley: Yes. As I say, the intent here is to impose a real burden on those who seek to engage in sexual traffic with young people, to ensure that they do so prudently and to make sure that that young person is not under age.

Senator Doyle: It is a problem that the forces of justice have never succeeded in solving in relation to liquor cases; for example, in a case where a bartender serves a girl whom he thinks is of legal age and she later goes out and crashes her car and kills a couple of people. The bartender's natural reply, of course, is: "How was I to know? She had an I.D.; she had a car."

The same situation has applied to people who have sold liquor in liquor stores. It has always been very difficult to attach blame to them for subsequent events. I would therefore assume that you feel it is possible to achieve here what has not been achieved in areas where perhaps the offence was not as heinous as these offences are.

Mr. Mosley: There are differences between provincial licensing requirements and the civil consequences of selling liquor to a young person. The standards are lower and the test of negligence applies. We are not concerned with the test of negligence. We are concerned with the criminal conduct of the actor. We are not concerned with the circumstances of permitting someone to consume liquor but we are concerned with the individual who does perform a sexual act with that young person. No doubt it will be difficult, and there is no doubt that where a reasonable doubt applies the court may tend to lean over in favour of the accused.

[Traduction]

sance ou quelque pièce justificative? Je demeure incertain sur ce point.

M. Mosley: Tout dépendrait des circonstances, sénateur. Peut-être conviendrait-il de poser des questions. Toutefois, si la jeune personne paraissait très jeune, il ne suffirait peut-être pas de lui poser une simple question.

Sans doute, il y aura des cas où une jeune personne paraîtra beaucoup plus vieille que son âge. Cela est fréquent et je serais porté à croire que, dans ces conditions, le tribunal se montrerait plus clément à l'égard de l'accusé pour déterminer ce qui est nécessaire pour l'établissement de la défense.

Toutefois, dans les cas appropriés, il faudrait poser des questions. Il faudrait peut-être même aller au-delà d'une simple question et demander une pièce justificative. Il semble raisonnable pour la personne qui veut avoir des rapports sexuels avec une jeune personne de prendre certaines mesures préliminaires. Toutefois, ce sont là autant de questions qu'il revient à la cour de déterminer, lorsqu'elle a entendu la preuve et les circonstances entourant l'affaire.

Le sénateur Buckwold: Les mêmes conditions s'appliqueraient-elles à une prostituée qui pourrait être en-deçà de l'âge?

M. Mosley: Oui.

Le sénateur Buckwold: Que la prostituée soit de sexe masculin ou féminin?

M. Mosley: Oui. L'intention est ici, je l'ai dit déjà, d'imposer un fardeau réel à ceux qui cherchent à se livrer à des rapports sexuels avec des jeunes gens; de les inciter à agir prudemment et à s'assurer que cette jeune personne n'est pas d'un âge moindre que celui que prescrit la loi.

Le sénateur Doyle: C'est un problème que la justice n'a jamais réussi à résoudre au sujet des spiritueux. Par exemple, si un barman sert une fille qu'il croit d'âge légal et que, plus tard, elle a un accident d'auto et tue une ou deux personnes. Le barman répondra naturellement: «Comment pouvais-je savoir? Elle avait une carte d'identité; elle avait une voiture».

Il en est de même pour ceux qui vendent des spiritueux dans les magasins. Il a toujours été très difficile de leur imputer le blâme. Je suppose donc que vous croyez possible d'accomplir ici ce qu'on n'a pu accomplir dans d'autres domaines où les délits sont moins graves.

M. Mosley: Il y a une différence entre les conditions qui régissent l'émission d'une licence provinciale et les conséquences qui résultent au civil de la vente de spiritueux à une jeune personne. Les normes sont moins élevées et l'épreuve de la négligence s'applique. L'épreuve de la négligence ne nous préoccupe pas. C'est le comportement criminel du présumé qui nous préoccupe. Il nous importe peu de connaître les circonstances entourant l'autorisation donnée à quelqu'un de consommer des spiritueux, mais nous nous inquiétons de la personne qui a des rapports sexuels avec cette jeune personne. Sans doute, ce sera difficile et sans doute aussi, lorsqu'il subsistera un doute raisonnable, la décision du tribunal penchera peut-être en faveur de l'accusé.

[Text]

However, I think we must recognize that there is a market for young prostitutes; there is a market for sexual activity with young people and that, in attempting to determine whether an adult has transgressed, it is not unreasonable to require that adult to take all reasonable steps before that adult engages in that particular conduct. We are not talking about a busy bartender who is confronted with a momentary decision as to whether or not he serves a glass of beer or whatever to someone who is carrying an I.D.; we are talking about someone who may be cruising the streets looking for a quick, casual sexual encounter and is looking for a prostitute who looks young. In those circumstances, that person will be at risk of criminal liability if that prostitute is, in fact, under the age of 18; that person will be at risk if, in circumstances outside the context of prostitution, they attempt to have sex with a young person under the age of 14.

Senator Doyle: I do not wish to belabour the analogy with liquor offences, but surely it is not simply a matter of enforcing licencing laws and rules that concern us with the person who is allowed to drink when he should not be allowed to drink. That can be pursued through the criminal courts by way of charges under the code, and, in fact, has been.

Mr. Mosley: With respect, senator, that would be a matter of provincial liquor licensing or, alternatively, if there were an accident, it might be a matter of civil liability for the damages caused by the accident but would not relate to a criminal offence. There is no criminal offence for serving liquor under age. However, your point is well taken.

Senator Doyle: I think there have been instances where criminal behaviour of an individual has resulted in charges against the person who allowed that person to become intoxicated. What I am really going after here is nothing more than the question of whether or not you are satisfied that you can achieve some credibility in the courts for a process that will say, in effect: "Did you or did you not take adequate steps to determine whether this person was 16 or 19 or 20 or whatever?"

The Chairman: It would appear, almost, that the onus is on the accused to lead evidence, would it not? Are we concerned about shifting the onus?

Mr. Mosley: Not necessarily. The defence could be applied through cross-examination. There is no duty on the accused to introduce evidence. It may be that the accused will want to introduce evidence to support his defence, but it is not the case of shifting the onus or burden. It is an excuse. It negates the accused's responsibility for the act by indicating that one of the elements of the crown's case—was not there—for example, his mental state, his knowledge of the fact that the young person was under age—and that of course is a material element of the charge. He can do that through cross-examination and through questioning the complainant or through other evidence introduced by the crown, as well as by introducing evidence on his own behalf.

[Traduction]

Toutefois, il nous faut reconnaître qu'il existe un marché de jeunes prostituées; il existe un marché pour l'activité sexuelle avec les jeunes gens et, lorsque nous nous efforçons de déterminer si un adulte a transgressé la loi, il n'est pas irraisonnable d'exiger que cet adulte prenne toutes les mesures nécessaires avant de s'engager dans cette activité particulière. Nous ne parlons pas ici d'un barman débordé qui doit décider s'il servira ou non un verre de bière ou de quelque chose d'autre à quelqu'un qui est porteur d'une carte d'identité; nous parlons ici d'une personne qui peut se promener dans la rue, recherchant un partenaire sexuel d'occasion, une jeune prostituée plus particulièrement. Dans ces conditions, cette personne sera criminellement responsable si ladite prostituée est âgée de moins de 18 ans; cette personne s'expose si, hors des circonstances du milieu de la prostitution, elle essaie d'avoir des rapports sexuels avec une personne âgée de moins de 14 ans.

Le sénateur Doyle: Je ne veux pas insister sur l'analogie avec les délits relatifs aux spiritueux, mais il ne s'agit pas simplement de respecter les règlements prescrits par le permis de la Commission des spiritueux à l'égard de la personne à qui on remet une consommation alors qu'elle n'est pas autorisée à boire. Ce délit peut être réglé dans les tribunaux criminels à la suite d'accusations déposées en vertu du Code, et effectivement, c'est ce qui se passe.

M. Mosley: Sauf votre respect, sénateur, cette question relèverait du bureau provincial d'émission des permis ou, s'il se produisait un accident, elle pourrait relever de la responsabilité publique pour les dommages causés par ledit accident, mais ne pourrait pas être rattachée à un délit criminel. Il n'y a aucun délit criminel à servir des spiritueux à une personne qui n'a pas l'âge prescrit. Toutefois, je retiens bien vos remarques.

Le sénateur Doyle: Il y a eu, je crois, des cas où le comportement criminel d'une personne a entraîné des accusations contre la personne qui lui avait permis de s'intoxiquer. Ce que je veux établir en somme c'est si vous croyez pouvoir obtenir une certaine crédibilité devant le tribunal lorsqu'il vous demandera: «Avez-vous, oui ou non, pris les mesures nécessaires pour déterminer si cette personne était âgée de 16, 19 ou 20 ans ou plus?»

La présidente: Il semble bien que le fardeau de la preuve incombe à l'accusé, n'est-ce pas? Voulons-nous le déplacer?

M. Mosley: Pas nécessairement. La défense pourrait établir son argumentation par le contre-examen. Il n'incombe nullement à l'accusé de présenter la preuve. Il se peut que l'accusé veuille présenter une preuve pour appuyer sa défense, mais il n'est pas question de déplacer le fardeau de la preuve. C'est un prétexte. On ne fait que nier la responsabilité de l'accusé en signalant que l'un des éléments de la cause de la Couronne était absent, par exemple son état mental, ou le fait qu'il savait que l'âge de la jeune personne était inférieur à l'âge légal, et cela, bien sûr, constitue un élément essentiel de l'accusation. On peut y arriver par le moyen du contre-examen, en questionnant celui qui a déposé la plainte, ou au moyen d'autres preuves apportées par la Couronne, ou enfin, en introduisant une preuve en son propre nom.

[Text]

The Chairman: Therefore, although it says that it is not a defence, that simply implies that the accused can still enter that excuse as a defence, or use that excuse, if you will, as a defence. However, it will be up to the crown to establish that, in fact, he did not take the reasonable steps that would be required.

Mr. Mosley: The crown must prove that the young person was under age. In doing so, the evidence would be led of the complainant or through other means of what the age of the young person was. However, in those circumstances, it would not be difficult for the accused to examine a witness as to the appearance of the young person and to ask such questions as: "Did not that young person look to be over the age of 18?"; perhaps even examine the complainant about what the accused may have done at the time of the conduct. The complainant could even be questioned along the lines of: "Did he ask you what your age was?" and things of that nature, all of which would go to support the defence.

The accused, however, could also take the stand or call evidence in the defence case to support his position. I think you should be aware that the existing law is quite tough, and here I am referring to Section 146 under both subsections (1) and (2):

(1) Every male person who has sexual intercourse with a female person who

(a) is not his wife, and

(b) is under the age of 14, whether or not he believes that she is 14 years of age or more, is guilty of an indictable offence

What we are proposing is, in effect, a step down from that rigid standard—which we believe is unconstitutional now—to a standard which is based—

Senator Doyle: Because of the charter?

Mr. Mosley: Yes—to a standard which we believe is supportable under the charter. In other words, a relaxation but not going the full route to make the defence completely available to the accused.

The Chairman: Perhaps you would refresh my memory on the old legal concept that ignorance of the law is no defence or excuse. Has that been modified in any sense? It occurs to me that Bill C-15 appears to be introducing different gradations of defences here depending on age, and that the average person who is cruising the streets might not realize that there could be a difference in the quality or the severity of the offence dictated by whether a person was 12 to 14, 14 to 16 or 16 to 18, as the case may be.

Mr. Mosley: Madam Chairman, we have that at present within the criminal law. The basic principle holds true that the fact that you are not aware that it is a crime is no defence.

The Chairman: Yes.

Mr. Mosley: The fact that you are not aware that it is a crime to have sex with a person between the ages of 14 and 18 when you are in a position of trust will not be a defence. It is a defence that you believed reasonably that the young person

[Traduction]

La présidente: Donc, même si la loi dit que ce n'est pas là un élément de défense, cela signifie simplement que l'accusé peut encore invoquer cette excuse pour sa défense, ou l'utiliser, comme moyen de défense. Toutefois, il reviendra à la Couronne d'établir que, de fait, il n'a pas pris les mesures raisonnables nécessaires.

M. Mosley: Il incombe à la Couronne de démontrer que la jeune personne n'avait pas l'âge légal. Il lui faudra, pour cela, obtenir de l'auteur de la plainte ou d'une autre façon, la preuve que la jeune personne était d'un âge moindre que l'âge prescrit par la loi. Toutefois, dans ces conditions, il sera facile à l'accusé de procéder à l'examen d'un témoin au sujet de ladite jeune personne et de poser des questions comme la suivante: «Cette personne ne paraissait-elle pas avoir plus de 18 ans»? Peut-être même pourra-t-il demander à l'auteur de la plainte ce que l'accusé a fait au moment d'aborder la jeune personne. On pourrait même demander à l'auteur de la plainte des questions de ce genre: «Vous a-t-il demandé votre âge?» et des choses de ce genre, qui toutes, viendraient appuyer la défense.

L'accusé pourrait toutefois se présenter à la barre des témoins ou exiger de la défense qu'elle présente une preuve suffisante pour appuyer son argument. Vous comprenez, je l'espère, que la loi actuelle est plutôt sévère et je m'en réfère ici aux paragraphes 1) et 2) de l'article 146:

(1) Est coupable d'un acte criminel et passible de l'emprisonnement à perpétuité toute personne du sexe masculin qui a des rapports sexuels avec une personne du sexe féminin

a) qui n'est pas son épouse, et

b) qui a moins de quatorze ans, que cette personne du sexe masculin la croie ou non âgée de quatorze ans ou plus.

Nous proposons en fait un adoucissement de ce critère rigide qui, nous le croyons, est inconstitutionnel et l'adoption d'une norme fondée . . .

Le sénateur Doyle: En raison de la charte?

M. Mosley: Oui . . . d'une norme qui serait conforme à la charte. Autrement dit, un adoucissement mais sans donner à l'accusé tous les arguments pour se défendre.

La présidente: Vous pourriez peut-être me rafraîchir la mémoire au sujet du vieux concept juridique selon lequel nul n'est censé ignorer la loi. Ce principe a-t-il changé maintenant? Il me semble que le projet de loi C-15, prévoit divers degrés de défense selon l'âge, et que le citoyen moyen pourrait ne pas savoir que la gravité de l'infraction diffère selon qu'une personne est âgée de 12 à 14 ans, de 14 à 16 ans ou de 16 ans à 18 ans, selon le cas.

M. Mosley: Madame la présidente, le droit pénal le prévoit déjà. Il n'en reste pas moins que personne ne peut invoquer l'ignorance de la loi.

La présidente: Oui.

M. Mosley: On ne pourra alléguer, pour se défendre, qu'on ignorait le caractère criminel des relations sexuelles avec une personne âgée de 14 à 18 ans, en situation de dépendance. On peut invoquer des motifs raisonnables de croire que la jeune

[Text]

was over the age of 18. But the fact that it is a crime under the statutes in force is not a defence.

The Chairman: Mr. Donald Macdonald, I think perhaps you have some questions.

Mr. Donald Macdonald, Research Officer, Library of Parliament: Yes. With respect to the proposed subsection 139(2)(b), which is the defence that relates to the accused being less than three years older than the complainant, I recollect that the Badgley Commission was quite opposed to that defence and I understand the bill does cut it back so that only persons aged 12 or 13 can take advantage of it.

One matter that did concern the Badgley Commission was the fact that the defence applied to the more aggravated forms of sexual assault. In other words, not only simple sexual assault but sexual assault involving the use of a weapon or maiming or disfigurement. The exception as continued by the bill would include a reference to the more severe forms of sexual assault. I am wondering why that has been done. I believe the Badgley Commission objected on the ground that it was doubtful whether an adult could legally consent to those severe forms of sexual assault, such as severe forms of maiming or disfigurement, and they found it unusual that someone under the age of 14 could be seen to consent to that, and that that consent could be valid.

Mr. Mosley: Yes, that problem goes back to the difference between the British law and the Canadian law. Under British common law in relation to an assault, the complainant cannot consent to an assault which causes injury to that person. I believe the authority is the case of *Donovan* in approximately 1929, Kings Bench.

However, that is not the law in Canada and has not been since our Criminal Code defined assault to refer, *inter alia*, to a lack of consent on the part of the complainant. All of the assault provisions of the code, including those in relation to sexual assault, are predicated upon a definition of assault which is found in section 244, which defines an assault as the intentional application of force without consent. If there is consent, it is not an assault. Therefore the principles from *Donovan* and other English cases cannot be applied directly to the crime of assault in Canada because of that fundamental difference. It is, and has been since the sexual assault provisions were brought in, in 1982, an apparent anomaly. It is difficult to perceive someone consenting to physical injury, particularly when we deal with young persons. But that anomaly, as I say, relates back to the definition of an assault as being a crime which involves lack of consent. Section 139(2) maintains a veto, as you have recognized, in reduced form. It maintains the exception which was brought into effect through Bill C-127 in 1982, based on the age of the complainant and the accused—the “less than three years older” rule. That has been the subject of contention by the courts, and there is a real question as to whether that is, or will continue to be, viable under the Charter. There have been decisions in Ontario and B.C. which have suggested that that type of distinction, based on age, can-

[Traduction]

personne avait plus de 18 ans, mais non le fait d'ignorer que c'était un crime aux termes des lois en vigueur.

La présidente: M. Macdonald, vous désirez peut-être poser quelques questions.

M. Donald Macdonald, attaché de recherche, bibliothèque du Parlement: Oui, au sujet de l'alinéa 139(2)/b) du projet de loi qui admet comme moyen de défense que l'accusé n'ait pas plus de trois ans que le plaignant. Je me rappelle que la Commission Badgley avait complètement rejeté ce moyen de défense et je crois savoir qu'il en a été tenu compte dans le projet de loi qui stipule que seules les personnes âgées de 12 ou 13 ans pourraient s'en prévaloir.

En effet, la Commission Badgley craignait que ce moyen de défense puisse être invoqué pour justifier les formes les plus graves d'agression sexuelle. Autrement dit, non seulement les simples agressions sexuelles, mais celles où il est fait usage d'une arme, et d'où il résulte une mutilation ou un défigurement. Si cette exception était maintenue dans le projet de loi, elle pourrait donner lieu aux plus graves formes d'agression sexuelle. Je me demande pourquoi on en a décidé ainsi. La Commission Badgley s'y serait opposée parce qu'elle aurait estimé douteux qu'un adulte puisse légalement consentir à ces formes graves d'agression sexuelle, qui peuvent aller aussi loin que la mutilation ou le défigurement, et elle a jugé qu'il était tout à fait extraordinaire que quelqu'un de moins de 14 ans puisse y consentir et que ce consentement puisse être valide.

M. Mosley: Oui, ce problème s'explique encore par la différence qui existe entre le droit britannique et le droit canadien. D'après le droit coutumier britannique concernant les voies de fait, un plaignant ne peut consentir à une agression qui lui occasionne des blessures corporelles. Je crois que cette disposition remonte à l'affaire *Donovan* jugée vers 1929 au banc du Roi.

Toutefois, ce n'est pas la loi qui prévaut au Canada depuis que notre Code pénal a défini les voies de fait comme des actes caractérisés, entre autres, par l'absence de consentement de la part du plaignant. Toutes les dispositions du Code relatives aux voies de fait, y compris celles qui traitent de l'agression sexuelle, sont fondées sur une définition qu'on retrouve à l'article 244 où les voies de fait sont définies comme l'application intentionnelle de la force contre la personne d'autrui. S'il y a consentement, il ne s'agit pas de voies de fait. Par conséquent, les principes issus de l'affaire *Donovan* et d'autres affaires anglaises ne peuvent s'appliquer directement à l'infraction de voies de fait au Canada en raison de cette différence fondamentale. C'est une apparente anomalie qui existe depuis que les dispositions relatives aux agressions sexuelles ont été adoptées en 1982. On peut difficilement concevoir que quelqu'un, et encore moins un jeune, consente à se faire infliger des lésions corporelles. Mais cette anomalie, je le répète, tient au fait qu'on a défini les voies de faits comme une infraction qui exclut le consentement. Le paragraphe 139(2) laisse place à un moyen de défense qui, vous l'avez reconnu, est assez mince. Il maintient l'exception prévue dans le projet de loi C-127 de 1982, exception fondée sur l'âge du plaignant et de l'accusé, c'est-à-dire la règle de «moins de trois ans l'ainé». Cette disposition est débattue par les tribunaux et on peut vraiment se

[Text]

not be supported. But the state of the law there is unclear. The decision in B.C. was successfully appealed to the British Columbia Court of Appeal, and the case in Ontario has yet to be heard and decided by the Ontario Court of Appeal.

The concern which 139(2) addresses is criminal liability, even if under the Young Offenders Act, for young persons who engage in exploratory criminal activity. The object there is to protect the 12- and 13-year olds from any criminal consequences of conduct.

Senator Fairbairn: Mr. Mosley, you highlighted the evidence provisions in the bill as probably being the ones that will cause the most controversy. Could you elaborate specifically on questions such as video-taping evidence. How would that be done? What would constitute a video tape that would qualify for use as evidence? How would the provisions affect the accused who is watching the proceedings? How would that take place? Would it take place through some method outside the courtroom? Would someone be excluded from seeing visually a young person? I can certainly appreciate that there may be quite a battle in connection with some of these provisions.

Mr. Mosley: Perhaps I might speak to the legal issues, and my colleague could comment on the larger scope of the problem. The object of using the video tape is twofold. One is to encourage the recording of the child's complaint, so as to avoid the necessity for the child continually repeating the complaint. A current problem is that, first, the parent, guardian or adult who receives the complaint will likely question the child on it, and that will take place on perhaps more than one occasion. If the police are brought in, they will question the child and attempt to take a statement. The Crown Prosecutor will want to question the child—and there is this continual repetition of the child's complaint. The video tape will reduce the amount of repetition.

Senator Fairbairn: Who would question the child for the video tape?

Mr. Mosley: The legislation is silent about that. I think that would be left to local practice. The object would be to record the complaint as early as possible, and that recording would serve to inform both the prosecutor or anyone else—as disclosure to the defence, perhaps. It might well lead to a settlement of the proceedings prior to trial, to avoid the necessity of the child being examined on a preliminary inquiry or trial. If the defence counsel, and even the accused, has the opportunity to see the child's complaint, we hope that it would lead to more pleas of guilty.

Senator Fairbairn: Would the accused have access to viewing the proceedings outside the court, even in advance of the court proceeding?

Mr. Mosley: Yes. In advance of the court proceeding, it would be a part of the disclosure of the Crown's case.

[Traduction]

demander si elle est viable ou si elle le sera, compte tenu des prescriptions de la Charte. Selon certains jugements prononcés en Ontario et en Colombie-Britannique, ce type de distinction, fondée sur l'âge, ne se justifie pas. Mais à ce sujet, la loi n'est pas précise. On a sans succès interjeté appel de la décision rendues en Colombie-Britannique auprès de la Cour d'appel de cette province, et l'affaire de l'Ontario n'a encore été ni entendue ni tranchée par la Cour d'appel ontarienne.

Le paragraphe 139 (2) soulève la question de la responsabilité criminelle, ne serait-ce qu'aux termes de la Loi sur les jeunes contrevenants, pour les jeunes personnes qui participent à une activité criminelle préliminaire. On veut par là protéger les jeunes de 12 et 13 ans contre les conséquences criminelles de tels gestes.

Le sénateur Fairbairn: M. Mosley, vous avez déclaré que les dispositions du projet de loi relatives à la preuve sont probablement celles qui seront les plus controversées. Pourriez-vous nous parler plus précisément de la preuve que peut constituer l'enregistrement magnétoscopique. Comment procéderait-on? Sous quelle forme devrait être présenté cet enregistrement pour constituer une preuve? Qu'advierait-il de l'accusé qui assiste à l'audience? Comment procéderait-on? A l'extérieur de la salle d'audience? Pourrait-on interdire à quelqu'un de voir la jeune personne? Je peux facilement concevoir qu'il y ait beaucoup de controverse autour de certaines de ces dispositions.

M. Mosley: Je pourrais peut-être vous parler de l'aspect juridique et mon collègue, des plus vastes ramifications du problème. Les enregistrements magnétoscopiques visent deux objectifs. Premièrement, nous croyons qu'il vaut mieux enregistrer la déposition de l'enfant, de façon à éviter qu'il soit continuellement obligé de se répéter. En effet, le parent, le tuteur ou l'adulte qui reçoit la déposition interrogera l'enfant à ce sujet, et à plus d'une reprise. Si la police est appelée à intervenir, elle l'interrogera aussi et cherchera à obtenir une déposition. Le procureur de la Couronne voudra lui aussi interroger l'enfant—de sorte que celui-ci devra continuellement se répéter. L'enregistrement permettra donc d'éviter ces répétitions.

Le sénateur Fairbairn: Qui interrogera l'enfant au moment de l'enregistrement?

M. Mosley: La loi ne dit rien à ce sujet. On s'en remettrait aux usages locaux. Il faudrait néanmoins enregistrer la déposition le plus tôt possible de façon à informer le procureur ou toute autre personne—où l'avocat de la défense peut-être. On pourrait même parvenir à un règlement avant le procès, de façon à éviter que l'enfant ne subisse un interrogatoire lors d'une enquête préliminaire ou d'un procès. Si l'avocat de la défense, et même l'accusé, peuvent voir la déposition de l'enfant, nous espérons qu'un plus grand nombre d'accusés plaideront coupables.

Le sénateur Fairbairn: L'accusé pourrait-il assister à toute cette procédure, à l'extérieur du tribunal, même avant l'audience?

M. Mosley: Oui. Avant l'audience, cela ferait partie de l'acte d'accusation.

[Text]

Senator Fairbairn: In terms of publication bans—which, in a sense, are being left to the discretion of the judge—what is the scope of the bans which you envisage?

Mr. Mosley: There is a current provision—section 442 of the Criminal Code—which, as it now reads, purports to provide an absolute ban beyond the discretion of the court. But the Ontario Court of Appeal has ruled, on a case that was handed down about a year or so ago, that that was unconstitutional because of an infringement of the freedom of the press or Charter guarantees. That case is under appeal to the Supreme Court of Canada, but it has yet to hand down a decision.

So we have proceeded on the basis that the statement of the Ontario Court of Appeal is the most recent and authoritative statement on the law, and the proposal does provide for the discretion of the court. The list of offences is considerably expanded to try to include all of the sexual offences, including the new proposed offences which would likely concern a sexual act involving a young person; and it is expanded to include the witness, who may be a child, other than the complainant, because such acts often take place in the presence of more than one child. The intent is to extend the protection to child witnesses other than the actual complainant. The other child witness may be a complainant in another proceeding involving the same accused, which has taken place or will take place at a later date. So the value of protecting the child is there.

The application would, in most cases, be brought on by the Crown counsel who has carriage of the prosecution. There are no criteria spelled out in the section. We hope that the courts would develop appropriate criteria for the application of judicial discretion in this area so that it is consistent from court to court and there is not a great deal of disparity between one judge who orders it all of the time and the next who very rarely orders protection.

Senator Fairbairn: Is it envisaged that this would cover transcripts of proceedings?

Mr. Mosley: That is a very good point, and it is one that the Badgley Committee picked up on. But, no, the proposal does not extend to transcripts or legal reports. The reason is that we concluded that very few people outside of the legal profession examine transcripts, that very few people outside of the legal profession read the legal reports; and although the practice is advisable for the law reports—and they do this now—to exclude identifying information from the report of the judgment, it would be very difficult to enforce that, and we did not think it was necessary.

Senator Fairbairn: You are concerned more with the public and the media.

Mr. Mosley: The reference is to a newspaper or broadcast. The object there is to protect the child against identification in the local media. That was the real problem, as we saw it, rather than requiring that any reference in any legal document should be excluded.

[Traduction]

Le sénateur Fairbairn: Pour ce qui est des interdictions de publier—qui, dans un sens, sont laissées à la discrétion du juge—quelle est la portée des interdictions que vous envisagez?

M. Mosley: L'article 442 du Code criminel, prévoit actuellement une interdiction absolue à laquelle le tribunal ne peut déroger. Mais la Cour d'appel de l'Ontario a décidé, dans un jugement qu'elle a rendu voilà à peu près un an, que cette disposition était inconstitutionnelle parce qu'elle empiétait sur la liberté de la presse ou sur les garanties de la Charte. L'affaire est en appel devant la Cour suprême du Canada, mais aucune décision n'a encore été prise.

Nous avons donc considéré que la déclaration de la Cour d'appel de l'Ontario était la plus récente et qu'elle faisait autorité en la matière. C'est pourquoi la proposition prévoit que la Cour agira à sa discrétion. La liste des infractions a été considérablement allongée de façon à inclure tous les délits d'ordre sexuel, y compris les nouvelles infractions proposées qui auraient plutôt trait à un acte sexuel mettant en cause une jeune personne; et cela inclut même le témoin, qui peut être un enfant, autre que le plaignant, parce que de tels actes ont souvent lieu en présence de plus d'un enfant. Le but est d'étendre la protection aux témoins mineurs autres que le plaignant lui-même. L'autre témoin mineur peut être le plaignant dans une poursuite qui met en cause le même accusé et qui a déjà été intentée ou sera intentée plus tard. On comprend donc qu'on veuille protéger l'enfant.

Dans la plupart des cas, la requête serait présentée par l'avocat de la Couronne chargé de la poursuite. Aucun critère n'est particulièrement prévu dans l'article de loi. Nous espérons que les tribunaux élaboreront des critères appropriés pour l'exercice de leurs droits discrétionnaires dans ce domaine, de façon qu'il y ait cohésion d'un tribunal à l'autre et qu'il n'y ait pas trop de disparités entre eux de façon à éviter que certains juges ordonnent toujours de prendre cette mesure de protection et d'autres, très rarement.

Le sénateur Fairbairn: A-t-on songé à y inclure les procès-verbaux d'audiences?

M. Mosley: C'est un très bon point, et la Commission Badgley en a fait mention également. Mais non, la proposition ne vise pas les procès-verbaux ou les recueils de jurisprudence. Nous en sommes en effet arrivés à la conclusion que très peu de personnes, à l'extérieur de la profession juridique, examinent ces procès-verbaux ou lisent les recueils de jurisprudence; et bien qu'il soit souhaitable, en ce qui concerne ces derniers et comme on le fait maintenant, d'exclure tout renseignement permettant l'identification du plaignant, il serait très difficile d'appliquer cela et nous n'avons pas jugé que c'était nécessaire.

Le sénateur Fairbairn: Vous tenez plus compte du public et des organes d'information.

M. Mosley: On parle des journaux et de la radiodiffusion. On veut ainsi éviter l'identification de l'enfant par les médias locaux. C'était là le vrai problème, et non l'exclusion de toute allusion dans un document juridique.

[Text]

Senator Fairbairn: This may be an unfair question, but I am interested since the bill has been introduced. Where is the most concerted opposition coming from, in terms of the evidence provisions?

Mr. Mosley: The word "opposition" is perhaps not the best choice of term. The child welfare community is very concerned because, I believe, this is an opportunity for exchanges to be made, which may not come along again for some time. They want to ensure that the best possible result is achieved—of course, from the perception of the child victim and witness. So they are by far, I believe the most active in preparing for discussion in this committee and the Commons committee on the subject. I do not know if the Bar is as well prepared or will be as active in communicating its concerns.

The Chairman: Before yielding to Senator Flynn, on this point, I should point out that there is a rather notorious case still before the court in Hamilton. What worries me, from reading and hearing about the case in the media, is that if there is, as there appears to be, a wide discretion in the judge to decide what evidence will or will not be allowed, and how it will be permitted to be introduced, it seems to me that without some prepreparation and preconsultation in the decisions being made, we are leaving ourselves wide open for a very wide spectrum of choice with respect to the evidence, that inevitably will lead to appeal after appeal. These cases will go on, and a good deal of harm could be done unless some guidelines are laid down or formulated by the Bar or judiciary well in advance of implementing these types of provisions.

Mr. Mosley: You will appreciate that we would not want to comment at all on the proceedings in Hamilton. With respect to the discretion which would be left with the Bench, that discretion, of course, has to be exercised in accordance with the provisions in the statute and also with the principles that the courts develop. But I think your point is well taken that there is a broad discretion given to the courts, and that discretion will remain following the adoption of this bill.

Senator Flynn: Am I correct in saying that all of the provisions that would be repealed by this bill—except possibly section 155—concern sexual intercourse with a young female; that what we are repealing is something that deals only with offences of sexual intercourse if the female is aged 14 or under; and that we are replacing that with the very wide offence described in new section 140? The proposed section 140 reads:

Every person who, for a sexual purpose, touches, directly or indirectly, with a part of the body or with an object, any part of the body of a person under the age of fourteen years is guilty of an indictable offence—

That is very broad. Presently under the law is it an offence if an adult caresses—and I refer only to caressing—a young boy or a young girl?

Mr. Avison: With respect, no it is not presently an offence, nor is it proposed that it should become an offence.

[Traduction]

Le sénateur Fairbairn: C'est peut-être une question biaisée, mais je me la pose depuis que le projet de loi a été introduit. D'où vient l'opposition la plus concertée au sujet des dispositions concernant la preuve?

M. Mosley: Le terme «opposition» n'est peut-être pas le meilleur. Ceux qui s'occupent du bien-être des enfants suivant cette affaire de près, car c'est une occasion pour échanger des points de vue qui ne se présentera pas avant longtemps. Ils veulent obtenir les meilleurs résultats possibles, bien sûr, du point de vue de la jeune victime et de l'enfant témoin. Ce sont donc eux qui se préparent le plus à affronter ce comité et le Comité de la Chambre des communes à ce sujet. Je ne sais pas si le Barreau est aussi bien préparé ou disposé à communiquer ses points de vue.

La présidente: Avant de céder la parole au sénateur Flynn sur ce point, j'aimerais signaler qu'un autre cas bien connu est toujours pendant devant le tribunal de Hamilton. Ce qui m'inquiète, lorsque j'entends parler de cette affaire par les organes d'information, c'est que si le juge dispose, comme c'est apparemment le cas, d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour décider des preuves qui seront admises ou non, et de la façon dont elles seront déposées, il me semble que sans une certaine préparation et une consultation préalable au sujet des décisions qui sont prises, nous ouvrons la porte à une infinité de choix en ce qui a trait à la preuve, ce qui entraînera inévitablement des appels sans fin. Ces cas traîneront et pourront causer énormément de torts si certaines directives ne sont pas énoncées et formulées par le Barreau ou les tribunaux bien avant l'application de ce genre de dispositions.

M. Mosley: Vous comprendrez que nous préférons nous abstenir de tout commentaire sur les audiences de Hamilton. En ce qui a trait à la discrétion qui serait laissée au juge elle doit être, bien sûr, exercée conformément aux dispositions de la loi et également aux principes que les tribunaux adopteront. Mais je pense que vous avez raison de dire qu'on laisse une grande discrétion aux tribunaux et que celle-ci continuera après l'adoption de ce projet de loi.

Le sénateur Flynn: N'est-il pas vrai que toutes les dispositions qui seraient abrogées par ce projet de loi, à l'exception peut-être de l'article 155, ont trait aux rapports sexuels avec une jeune femme; que ce que nous abrogeons ne vise vraiment que des infractions sexuelles contre une femme âgée de 14 ans ou moins; et que nous remplaçons le tout par la très vaste infraction décrite dans le nouvel article 140? L'article 140 en question est libellé comme suit:

Est coupable... d'un acte criminel..., toute personne qui, à des fins d'ordre sexuel, touche, directement ou indirectement, avec une partie de son corps ou avec un objet une partie du corps d'un enfant âgé de moins de 14 ans.

Cette formulation est très vague. En vertu de la loi actuelle, un adulte qui caresse—et je dis bien caresser—un jeune garçon ou une jeune fille, est-il coupable d'une infraction?

M. Avison: Non, cela n'est pas actuellement considéré comme une infraction, pas plus qu'il ne le sera si ce projet de loi est adopté.

[Text]

Senator Flynn: For example, one could be merely patting a young person on the head.

Senator Buckwold: It has to be for a sexual purpose.

Senator Flynn: Yes, but once you start caressing the shoulders, so on and so forth, you are on your way.

Senator Fairbairn: And to some that might be a form of sexual stimulation.

Mr. Avison: The proposal was thought through carefully. One would not wish in any sense to prevent parents, foster parents, school teachers, etc. from demonstrating, for example by hugging, affection and loving care, which you would expect. By stressing the purpose of the touching, we had hoped to make it explicit that it would be the guilty purpose in the accused which would have to be proven beyond reasonable doubt before the court. One might have thought that one would have followed the Badgley Committee recommendation which specified touching in the anal and genital region before this offence came into effect. However, we thought about the situation and the detailed level of cross-examination that might take place on a complainant if one focused on the place of touching rather than the purpose of touching. For example, defence counsel might say, "Did he touch you behind the thigh? Behind the knee?", in an effort to move the focus of the touching. So by emphasizing the section where it has to be proven beyond reasonable doubt, we provide an assurance that doctors, nurses, school teachers, foster parents, parents, babysitters, anybody who touches children with a normal and human expression of loving care, will not be guilty of an offence.

Senator Flynn: What is interesting is that at present it is not an offence unless it involves sexual intercourse.

Mr. Avison: One of the principal findings of the Badgley Committee was of the great amount of sexual abuse that was taking place which deliberately fell short of sexual intercourse—intercourse between the thighs, forcing a child to masturbate an adult and so on. I say "forcing". If the forcing is sufficient it might be an assault, but I am referring to persuasion and so on. So the purpose is to capture this enormous range of sexual abuse to which attention was drawn by the Badgley Committee and for which this clause was drawn.

Senator Flynn: The net in clause 140 is very wide. I suppose that you would have to have more than a mere caress. There would have to be evidence that it was for sexual purpose. "Sexual purpose" is not defined otherwise. Are you relying on the ordinary meaning of the words?

Mr. Avison: Yes.

Senator Flynn: You are satisfied that such action would have to be directed specifically to sex?

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Prenez l'exemple d'un adulte qui se contente de tapoter la tête d'une jeune personne.

Le sénateur Buckwold: Il faut que ce soit à des fins d'ordre sexuel.

Le sénateur Flynn: Oui, mais une fois que vous commencez à caresser les épaules et le reste du corps, il n'y a plus de doute sur vos intentions.

Le sénateur Fairbairn: Pour certains, cela peut être une forme de stimulation sexuelle.

M. Avison: La formulation de cette disposition a donné lieu à de longues réflexions. Vous ne pouvez pas, en un sens, empêcher les parents, les parents nourriciers, les professeurs, etc., de démontrer de l'affection à un enfant en le serrant, par exemple, dans ses bras. En insistant sur le but du contact en question, nous avons essayé de faire en sorte qu'il soit clair que c'est l'intention coupable de l'accusé qui doit être prouvée au-delà de tout doute raisonnable devant les tribunaux. Certains s'étonneront que nous n'ayons pas suivi la recommandation de la Commission Badgley, qui précise que l'attouchement doit se faire sur les parties anales et génitales pour être considéré comme une infraction. Nous avons cependant pensé que le contre-interrogatoire risquait d'être compliqué si nous mettions l'accent sur les parties du corps visées par l'attouchement plutôt que sur les intentions à l'origine de cet attouchement. Par exemple, un avocat de la défense pourrait très bien devoir demander à la victime si l'accusé l'a touchée derrière la cuisse ou le genou, pour être en mesure d'étayer sa preuve. Nous avons pensé qu'en insistant sur la nécessité de prouver au-delà de tout doute raisonnable l'intention coupable de l'accusé, nous allions éviter que des médecins, des infirmières, des professeurs, des parents nourriciers, des parents, des gardiennes et toute personne qui touche un enfant pour lui démontrer de l'affection, ne soit injustement accusé d'une infraction.

Le sénateur Flynn: Ce qui est intéressant, c'est qu'à l'heure actuelle, ce genre de comportement n'est pas considéré comme une infraction, à moins qu'il n'entraîne des relations sexuelles.

M. Avison: L'une des principales conclusions de la Commission Badgley révèle que dans beaucoup de cas, un adulte qui abuse sexuellement d'un enfant n'ira pas jusqu'à avoir des relations sexuelles avec lui—j'entends par là une pénétration ou le fait de forcer l'enfant à le masturber. Je dis bien «forcer». Tout dépendant des moyens pris, un tel comportement peut constituer une agression sexuelle. Qu'en est-il cependant du cas des adultes qui parviennent à leurs fins à force de persuasion? L'objectif de cette disposition est donc d'englober les nombreux cas sur lesquels la Commission Badgley a attiré notre attention.

Le sénateur Flynn: Il est très facile d'échapper à cette disposition. Une simple caresse ne vous incrimine pas, s'il n'est pas prouvé qu'elle visait des «fins d'ordre sexuel». Cette expression n'est pas définie. La prenez-vous dans le sens littéral?

M. Avison: Oui.

Le sénateur Flynn: Vous êtes convaincu qu'un tel geste doit être posé avec des intentions d'ordre sexuel?

[Text]

Mr. Avison: Yes. Without prejudging the thoughts of any judge, I think he or she would determine that the ordinary meaning would be for the sexual gratification of the toucher or for the sexual stimulation of the person touching. I think that it will work well with that normal interpretation.

Mr. Mosley: I think that it should be clear that the act, on its face—that is, if one were to see the act takes place—not appear to be for sexual purpose, but the purpose of the actor might be disclosed by other evidence. For example, one of the leading cases in the field of attempt involves an old New Zealand case where an accused was carrying with him at the time of the incident a letter which described exactly what he intended to do. That letter established his purpose. I do not want you to misunderstand. There may well be a case in which the act itself is no more than a caress, which upon observation might appear to be innocent. However, it is what is intended. The object is to focus on the intent of the actor.

Senator Buckwold: I have a few questions. Again, I must say that I am not a lawyer and that I do not know the intricacies of this legislation. Generally, I would like to talk about this business of touching, directly or indirectly, as an offence. In my opinion there are offences that do not involve touching—for example, asking a child to undress or asking a child to talk in an obscene manner from which an individual might get some sexual gratification. One hears about people who can phone a certain number and have a discussion of an obscene nature for a fee. This seems to be a developing phenomenon among adults.

Senator Nurgitz: There is also exposing oneself.

Senator Buckwold: Yes, and many other actions that do not involve touching either directly or indirectly. The bill seems to ignore this area completely.

Mr. Mosley: We do not ignore exposure by an adult. There is an amendment to Section 169 of the Criminal Code to which we have not yet referred. Currently it deals with indecent exposure. The amendment is found in subclause 7(2) of the bill, and it reads:

Every person who, in any place, for a sexual purpose, exposes his genital organs to a person who is under the age of fourteen years is guilty of an offence punishable on summary conviction.

That aspect is covered.

Senator Buckwold: That clause refers to the individual who does the exposing. However, if the individual asked the child to expose himself or herself, it would not be an offence. To me this is not an unheard of practice. People get their kicks in all kinds of ways. I merely wanted to raise that point as one that we could perhaps look at.

I gather that it is no offence to touch or commit these acts if the child is under 18 and over 14?

Mr. Mosley: Unless there is a relationship of trust.

[Traduction]

M. Avison: Oui. Sans préjuger de la décision du juge, je pense qu'il ou elle va donner à cette expression son sens courant, c'est-à-dire «dans le but de procurer un plaisir sexuel ou d'obtenir une stimulation sexuelle». Je pense que l'application de cette disposition ne posera pas problème, si l'on s'en tient à cette interprétation courante.

M. Mosley: Il doit être bien clair que l'acte en lui-même—en admettant, qu'un témoin y assiste—peut très bien ne pas avoir l'air d'être posé à des fins d'ordre sexuel, même si les intentions de l'intéressé n'en sont pas moins coupables. Il existe d'ailleurs un cas typique de ce genre de situation dans les archives des tribunaux néo-zélandais. Dans l'affaire en question, l'accusé portait sur lui, au moment de l'incident, une lettre décrivant exactement ses intentions. Cette lettre a servi de preuve. Mais ne vous méprenez pas. Un geste peut très bien n'être autre chose qu'une caresse et paraître innocent à première vue. Le tout est cependant de savoir quelles sont les intentions de celui qui le pose.

Le sénateur Buckwold: J'ai quelques questions. Je dois dire encore une fois que je ne suis pas juriste et que j'ignore tout des subtilités de ce projet de loi. De façon générale, j'aimerais revenir sur cette question qui consiste à considérer les attouchements directs ou indirects comme des infractions. À mon avis, il y a des infractions qui ne nécessitent pas d'attouchement. C'est le cas, par exemple, d'un adulte qui, pour se procurer un certain plaisir sexuel, demande à un enfant de se déshabiller ou de parler de façon obscène. Vous avez certainement entendu parler des services qui, moyennant paiement, font des appels téléphoniques obscènes. C'est un phénomène qui prend de plus en plus d'ampleur chez les adultes.

Le sénateur Nurgitz: Il y a aussi les exhibitionnistes.

Le sénateur Buckwold: Sans parler des nombreux autres comportements déviants qui ne comportent pas d'attouchements directs ou indirects. Ce projet de loi semble en faire complètement abstraction.

M. Mosley: Le projet de loi tient compte des cas d'exhibitionnisme, plus précisément à l'article 7(2) dont nous n'avons pas encore parlé. Cet article, qui modifie l'article 169 du Code criminel, traite de l'indécence. En voici le libellé:

Est coupable d'une infraction punissable par procédure sommaire toute personne qui, en quel que lieu que ce soit, à des fins d'ordre sexuel, exhibe ses organes génitaux devant un enfant de moins de 14 ans.

Cet aspect est donc pris en considération.

Le sénateur Buckwold: Cet article fait exclusivement référence à l'exhibitionniste. Si l'individu en question demande à l'enfant de s'exhiber, cela n'est pas considéré comme une infraction. Pourtant, ce genre de situation n'est pas rare. Chacun trouve son plaisir où il lui plaît. Je voulais simplement soulever cette question comme sujet de discussion éventuel.

Je suppose que ces actes ne sont pas des infractions, si la victime a moins de 18 ans mais plus que 14 ans?

M. Mosley: À moins qu'il y ait consentement de part et d'autre.

[Text]

Senator Buckwold: Is that considered to be protection enough for someone who, for example, is 15 years old?

Mr. Avison: On the basis of the material which I heard from those dealing with children on a day-to-day basis, it was felt that by the age of 15 a child did have a sufficiently firm outlook on what was happening to him or her to be able to say no, if that is what the child wished to do. At the moment, of course, it is not unlawful to persuade a child of 14 or of four to undress, if you have some inner sexual purpose, provided there is no touching. Nor would it be in the future an offence. I do not think that one can legislate for all the infamy—

Senator Buckwold: I thought that you could not touch between the ages of 14 and 18 if you were not in a position of trust.

Mr. Avison: That is the present law.

Senator Buckwold: Is that acceptable?

Senator Flynn: They say that about 60 per cent of girls of 15 years of age have already had sexual intercourse or know something about it.

Mr. Avison: I was told by a pediatrician in one of our large cities that she was prescribing contraceptives for 12 year old children.

Senator Buckwold: My last point may be covered under other legislation. It has to do with people who have a sexual disease and who have intercourse or touch. It could be any number of diseases. I am referring to people who knowingly have a sexual disease and who carry on with another person. Is that an offence?

Mr. Mosley: There was a provision in the Criminal Code, section 253, which dealt with the knowing transmission of venereal diseases. That provision has been repealed on the basis of the conclusion by the Department of Health and Welfare, provincial officials and the Department of Justice that the section simply was not being used. There was no reliance upon it. Reliance was being placed upon provincial health legislation which required the recording of the disease. It is more effective to proceed in that way, rather than to try to criminalize someone who has sex knowing that they have a sexually transmittable disease.

Senator Buckwold: Personally, I think it is nonsense to use that means. I am wondering whether there is any place in this bill for the inclusion of some kind of protection and some kind of an offence. To me it is an offence, if a person knows that he has a disease, particularly today, in light of the growth of these diseases, and carries on with another person.

Senator Nurgitz: Particularly if that disease is life threatening. I am sure that in the past when talking about one of the sexually transmittable diseases, they thought in terms of its being curable by pills or something.

Senator Buckwold: It is almost tantamount to committing murder. My question is: Is there any place in this bill for this kind of protection?

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Cette réserve protège-t-elle suffisamment un enfant âgé, par exemple, de 15 ans?

M. Avison: Selon ce que m'ont dit les personnes qui travaillent quotidiennement avec des enfants, un enfant de cet âge est suffisamment averti pour pouvoir refuser de poser des gestes contre sa volonté. À l'heure actuelle, il n'est bien sûr pas illégal de persuader un enfant de 14 ou de 4 ans de se déshabiller, à condition qu'il n'y ait aucun attouchement et ce, même si vos intentions sont d'ordre sexuel. Ce ne l'est pas non plus en vertu de ce projet de loi. Je ne crois pas qu'il soit possible de légiférer pour empêcher toutes les turpitudes—

Le sénateur Buckwold: Je croyais que vous ne pouviez pas toucher à un enfant âgé de 14 à 18 ans, à moins d'un consentement mutuel.

M. Avison: C'est en effet ce que prévoit la loi actuelle.

Le sénateur Buckwold: Est-ce acceptable?

Le sénateur Flynn: On dit qu'environ 60 p. 100 des adolescentes de 15 ans ont déjà eu des rapports sexuels ou possèdent une certaine expérience sexuelle.

M. Avison: Une pédiatre qui pratique dans l'une de nos grandes villes canadiennes m'a dit avoir déjà prescrit des anovulants à des adolescentes de 12 ans.

Le sénateur Buckwold: Mon dernier point relève peut-être d'une autre loi. Il porte sur les personnes qui, se sachant atteintes d'une maladie vénérienne quelle qu'elle soit, ont quand même des rapports sexuels ou des attouchements avec d'autres personnes. Est-ce que cela est considéré comme une infraction?

M. Mosley: L'article 253 du Code criminel traitait justement de cet aspect. Il a été abrogé parce que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, les représentants provinciaux et le ministère de la Justice en sont venus à la conclusion que cet article était tout simplement inutile, puisqu'il n'était jamais invoqué. Il incombe maintenant aux provinces de faire en sorte que les cas de maladies vénériennes soient déclarés. Il est plus efficace de procéder de cette façon, que de tenter d'incriminer quelqu'un qui, se sachant atteint d'une maladie vénérienne, a quand même des relations sexuelles avec d'autres personnes.

Le sénateur Buckwold: Personnellement, je trouve cela illogique. Je me demande s'il n'y aurait pas moyen d'inclure dans ce projet de loi une disposition qui prévoirait une certaine protection à cet égard. Je trouve inconcevable qu'aujourd'hui, alors que les maladies transmises sexuellement sont devenues un vrai fléau, une personne atteinte puisse sciemment transmettre sa maladie sans être inquiétée d'aucune façon.

Le sénateur Nurgitz: En particulier, si cette maladie peut être mortelle. Je suis persuadé que par le passé, lorsqu'on parlait de maladies transmises sexuellement, on songeait à des affections pouvant être traitées par des médicaments ou autrement.

Le sénateur Buckwold: Une telle irresponsabilité revient presque à une tentative de meurtre. Ma question est la suivante: est-il possible, dans ce projet de loi, de prévoir une certaine forme de protection à cet égard?

[Text]

Senator Flynn: If it were directed to young people it may be included in this bill. But the matter in general is not related to the purpose of this bill.

Senator Buckwold: Could it be included? Certainly it could apply to more than just children. Is this bill exclusively directed to children?

Senator Flynn: That is the objective.

Senator Buckwold: The description is, "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act." In any event, I hope that the committee will consider the points that I have raised.

Senator Nurgitz: In Mr. Macdonald's notes there was reference to a matter which I raised, I believe, with you, Mr. Mosley, a couple of years ago. It has to do with a case in Manitoba which went as far as the Court of Appeal, on the old section 154 which dealt with adopted children. I think the Court of Appeal threw out the conviction on the basis that an adopted child was in no way covered by the old provision of the Criminal Code. I was wondering how that was dealt with here, and I have been unable to find it quickly.

Mr. Mosley: Actually, senator, that was section 153 and you are quite correct: it was a problem with an adopted child and it was a decision at the county court level in Manitoba. However, the Court of Appeal reversed that decision, so the immediate problem was resolved with the later decision.

The approach of this bill is to avoid specific references such as "step daughter", "foster daughter" or "female ward" and to apply the protection generally where there is a position of trust.

Senator Nurgitz: Very well.

Senator Flynn: I take it this refers to anyone who stands *in loco parentis*; they come within the terms.

Mr. Mosley: Yes. It caused a great deal of concern at the time.

Senator Nurgitz: Yes, I recall that and I just wondered how it was addressed here.

The Chairman: Senator Doyle, do you have a question?

Senator Doyle: I am interested, as was Senator Fairbairn, in the question of videos and how they might assist the court in dealing with a case; how they might relieve a child of added stress, and I think the motivation here is excellent. When you were discussing that, and Senator Fairbairn was asking who would make the videos, I think your reply was that it would be done according to local practice. However, I do not know of any parallel in local practice. I realize that there may be some in police work that I am not familiar with.

Mr. Mosley: What I meant by "local practice" was that it may differ from jurisdiction to jurisdiction and that we would expect in most cases the videos would be made by the local police. However, the legislation would not require that. Perhaps in one community they may prefer to have it done by some other group. Perhaps a group of social workers, for instance.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Oui, si les victimes potentielles sont des jeunes. Mais de façon générale, cette question est extérieure à la portée de ce projet de loi.

Le sénateur Buckwold: Ne pourrait-on pas prévoir une disposition qui ne s'appliquerait pas exclusivement aux enfants? Est-ce là l'objet exclusif de ce projet de loi?

Le sénateur Flynn: En principe.

Le sénateur Buckwold: Il porte pourtant le titre de «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.» Quoi qu'il en soit, j'espère que le Comité va tenir compte des points que j'ai soulevés.

Le sénateur Nurgitz: Les notes de M. Macdonald font mention d'une question que j'ai soulevée avec vous, M. Mosley, il y a à peu près deux ans. Cette question porte sur une cause entendue au Manitoba au sujet de l'ancien article 154 traitant des enfants adoptés, qui s'est rendue jusqu'à la Cour d'appel. Je pense que la Cour d'appel avait rejeté la condamnation en invoquant le fait que l'ancienne disposition du Code criminel ne visait pas les enfants adoptés. Je me demande si cet aspect est abordé dans ce projet de loi.

M. Mosley: Vous voulez sans doute parler de l'ancien article 153. Effectivement, une décision rendue par un tribunal de comté du Manitoba au sujet d'un enfant adopté avait été portée en appel. Le litige a cependant été réglé dès que la Cour d'appel a renversé la décision du tribunal de première instance.

Dans ce projet de loi, nous avons essayé d'éviter de recourir à des désignations précises comme «belle-fille», «fille adoptive» ou «pupille» et d'accorder la même protection à tout le monde, lorsqu'il y a consentement mutuel.

Le sénateur Nurgitz: Très bien.

Le sénateur Flynn: Si je comprends bien, vous englobez tout enfant *in loco parentis*.

M. Mosley: Oui. D'ailleurs, cela a posé passablement de problèmes à l'époque.

Le sénateur Nurgitz: Oui, je me souviens et je me demande si ce projet de loi va résoudre cette question.

La présidente: Sénateur Doyle, vous avez une question?

Le sénateur Doyle: Comme la sénatrice Fairbairn, je me demande si l'utilisation de vidéos ne pourrait pas faciliter le travail des tribunaux, ne serait-ce que pour recueillir le témoignage des enfants et leur éviter un stress supplémentaire. Lorsque la sénatrice Fairbairn vous a demandé qui allait faire ces vidéos, vous avez répondu que cela dépendrait de la procédure en vigueur. Or, à ma connaissance, aucune autre instance judiciaire n'utilise les vidéos, sauf peut-être les forces policières.

M. Mosley: Par «procédure en vigueur», j'entendais la procédure en vigueur dans chaque territoire de compétence. Normalement, cette tâche est confiée aux forces policières, sans que la loi ne le précise explicitement. Peut-être que dans certains milieux, on pourrait préférer que cela soit fait par d'autres groupes. Par des travailleurs sociaux, par exemple.

[Text]

Senator Doyle: Or perhaps the Children's Aid?

Mr. Mosley: Yes, perhaps the Children's Aid.

Senator Doyle: Would these be unedited videos? That is, could proof be established in the court that they started at A and they went to Z and that nothing was taken out or added to it; that nothing was spliced or re-arranged in any way; the sort of thing that might be done simply to make a better production of what was offered, or something that was done to make better sense out of it. But still, the end product that went before the court would be a straightforward piece of film.

Mr. Mosley: Of course the court has discretion to exclude anything which is misleading or improperly prepared, and the general rule with respect to photographs, films, or anything which is representative, is that the making of the image must be carefully explained to ensure that it does represent what it purports to represent. We do not preclude the possibility that editing may be necessary. There may be large gaps which you would want to edit out because the child may not be able to continue, but the editing of gaps of that nature, or any other portion of the interview which is being recorded, would have to be explained to the satisfaction of the court, otherwise a court will exclude the video as misrepresentative.

Senator Doyle: Of course, gaps themselves could be of vital interest to the judge.

Mr. Mosley: It may well be.

Senator Doyle: Or to a jury, for that matter, in a jury case. The fact that there was hesitation or that it took a child a longer time before that child came forth with an answer could be of vital importance to a jury.

Mr. Mosley: It may very well be.

Senator Doyle: During the Badgley Commission deliberations or during the subsequent examination with respect to this bill in its various stages, were there any studies done on how children of certain age groups do perform in this kind of cinema vérité?

Mr. Avison: With your permission, Madam Chairman. Senator Doyle, no such studies were done by Dr. Badgley or his committee, and indeed the Badgley Report makes no reference to videotaping whatsoever. We were aware that in approximately 30 states of the United States, provisions are now in place for the videotaping of early complaints by sexual abuse victims of tender years. We were also aware of the reported results which came from this type of cinema vérité and also of the circumstances and uses that were being made of them in these foreign jurisdictions.

Dr. Badgley proposed that the first credible person to whom a child made a complaint of sexual abuse should be able to give evidence of that complaint by extending the rules of reception of hearsay evidence. That was found to be an extraordinary novelty, particularly by defence lawyers to whom this was addressed. Also, the notion of the videotape which would be available to both crown and defence is seen as

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Ou peut-être par l'Aide à l'enfance, n'est-ce pas?

M. Mosley:

Le sénateur Doyle: S'agirait-il d'enregistrements non retouchés? Autrement dit, pourrait-on prouver devant le tribunal que le témoignage est véridique, que rien n'y a été retranché ni ajouté, qu'il n'y a eu aucune coupure ni montage de quelque sorte, ou que s'il y a eu retouches, elles ont été faites simplement pour rendre la production plus présentable ou plus logique? Mais je le répète, la pièce finalement produite devant le tribunal serait le film tel quel.

M. Mosley: Naturellement, le tribunal aurait le loisir d'exclure tout élément qui pourrait prêter à confusion ou qui ne serait pas conforme. En règle générale, dans le cas des photographies, des films ou de toute autre forme de représentations, les clichés doivent être bien expliqués pour qu'on puisse être sûr qu'ils sont fidèles aux faits. Nous ne nions pas qu'il y ait parfois nécessité de retoucher certaines prises. Parfois, de larges extraits sont à retrancher, parce que l'enfant n'a pas été capable de poursuivre son témoignage, mais les motifs de ces retouches ou de tout aspect discutable de l'entrevue enregistrée devraient avoir été jugés satisfaisants par le tribunal, sans quoi celui-ci devrait exclure l'enregistrement magnétoscopique sous prétexte qu'il n'est pas représentatif.

Le sénateur Doyle: Naturellement, les coupures elles-mêmes pourraient avoir un intérêt primordial pour le juge.

M. Mosley: Peut-être.

Le sénateur Doyle: Ou pour les membres du jury, le cas échéant. Les hésitations ou les lenteurs dans les réponses données par un enfant pourraient se révéler d'une importance vitale pour les membres du jury.

M. Mosley: Cela est fort possible.

Le sénateur Doyle: Pendant les délibérations de la Commission Badgley ou au cours des études subséquentes qui ont précédé la préparation de ce projet de loi, s'est-on demandé comment les enfants des divers groupes d'âge se comportaient à l'occasion de ces séances de cinéma vérité?

M. Avison: Puis-je prendre la parole, madame la Présidente? Sénateur Doyle, la Commission ou le comité Badgley n'a pas fait de telle étude, et il n'est nullement fait mention de l'enregistrement magnétoscopique dans le rapport Badgley. Nous avons simplement appris que dans environ 30 États des États-Unis, la production de bandes magnétoscopiques était admissible en preuve dans le cas des jeunes victimes qui déposent une plainte d'agression sexuelle. Nous avons également pris connaissance des résultats que donnent ces séances de cinéma vérité, des circonstances dans lesquelles cette formule est employée et de l'utilisation qui en est faite par les tribunaux étrangers.

Le Dr Badgley propose que la première personne digne de foi à qui un enfant porte une plainte d'agression sexuelle puisse témoigner devant le tribunal et il recommande par conséquent l'élargissement des règles d'admissibilité de la preuve par ouï-dire. Cette proposition a été jugée très innovatrice, particulièrement par les avocats de la défense, à qui elle s'adressait. En outre, d'aucuns considèrent que l'utilisation d'enregistrements

[Text]

perhaps a more reasonable way of achieving benefits for the child and yet not detracting from the capacity of the defence to make full answer and defence.

In particular, the child must review the videotape and adopt its contents while giving evidence. In other words, the child must say: "Yes, I made that videotape. I remember making it and what I said in it is true," or words to that effect, and then the child would be capable of being cross-examined, not only on that statement but also on the contents of the videotape.

Senator Doyle: Would you yourselves feel that there should be some study done by a Canadian agency or by some authorities in Canada on various means of assessing how children of perhaps four or five years of age might respond and how dependable that response could be? We have gone along for so many years with the opposite situation where, unless there is verification, a child's testimony is of no value at all. Now you are proposing to place a child in the situation where his or her testimony can determine the guilt or innocence of the party charged. It would seem to me that there should be some kind of study done. Would you suggest that there should be?

Mr. Avison: It is the habit of the Government of Canada to provide arrangements for the assessment and evaluation of new laws as they are set in place, and I think it is fair to say that funds have been set aside within the Department of Justice for the assessment of any proposed change to the law, particularly with reference to the giving of evidence by children.

There is, however, already a substantial amount of evidence available in both laboratory settings and in court settings in other jurisdictions based on common law tradition—and I refer to Australia and New Zealand as well as to states within the U.S.—of the circumstances and validity of children's evidence. While I would not wish to summarize the findings of those results in under two or three minutes, it would be possible for that material to be made available to this committee for its review, if that was helpful, although I must say that it is quite a substantial quantity of material.

Mr. Mosley: Perhaps I could add to that, senator. I do not think there is really any magic to the videotape. It is simply a means of getting the child's earlier statement before the court in the belief that that early statement will be an accurate and, hopefully, more complete account of what took place. One of the objects of this exercise is to facilitate the delivery of the evidence to the trier of fact. At present, the law does not normally prevent the introduction of earlier statements by the witness. They are viewed as self-serving, but this is one area in which we think that there is reason to permit an exception because the child is growing and there may be an extended period of time between the occurrence and the trial, and the evidence which the child is capable of giving at the trial may not be a complete and accurate account.

One of the advantages of the videotape is that the child can recognize him or herself giving the earlier account and say,

[Traduction]

magnétoscopiques par la Couronne comme par la défense constitue peut-être un moyen beaucoup plus convenable pour rendre service à l'enfant, moyen qui n'empêche par ailleurs pas la défense de présenter un plaidoyer efficace.

Fait important à noter, cette formule permet à l'enfant de revoir l'enregistrement magnétoscopique et d'en reconnaître l'authenticité dans son témoignage. Autrement dit, l'enfant doit dire, par exemple: «Oui, j'ai participé à la confection de ce film. Je m'en souviens et ce que j'ai dit est la vérité». L'enfant peut alors être contre-interrogé non seulement sur cette dernière affirmation mais également sur le contenu de la bande magnétoscopique.

Le sénateur Doyle: Êtes-vous personnellement d'avis qu'une étude devrait être menée par une agence canadienne ou par quelque autorité au Canada sur les moyens d'établir la valeur du témoignage d'un enfant de 4 ou 5 ans et la fiabilité de ses réactions? Il y a tellement longtemps qu'on fait le contraire que l'on est porté à croire qu'à moins d'être corroboré, le témoignage d'un enfant est sans valeur. On propose maintenant que le témoignage d'un enfant puisse servir à établir la culpabilité ou l'innocence de l'accusé. Il me semble que cette question devrait faire l'objet d'une étude. Croyez-vous que ce devrait être le cas?

M. Avison: Le gouvernement du Canada a l'habitude de veiller à ce que les nouvelles lois soient évaluées et pondérées avant d'être promulguées, et il serait peut-être bon que vous sachiez que le ministère de la Justice dispose de fonds pour l'évaluation de ces amendements, en particulier en ce qui concerne les témoignages rendus par des enfants.

Il existe déjà, cependant, une abondante documentation sur ce que pensent les législateurs et les autorités judiciaires des autres gouvernements qui se fondent comme nous sur la *Common law*—je veux parler de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de pays comme les États-Unis—des circonstances et de la validité des témoignages d'enfants. Je ne pourrais pas vous résumer les conclusions de ces études en deux ou trois minutes, mais le matériel pourrait être envoyé au Comité pour son étude, s'il le jugeait utile. Mais je vous avise qu'il s'agit d'une masse imposante de documents.

M. Mosley: J'aimerais ajouter un mot, sénateur. Je ne crois pas que l'enregistrement magnétoscopique soit une formule magique. C'est simplement un moyen d'obtenir d'un enfant une déclaration spontanée qui pourra être ultérieurement déposée devant les tribunaux sous prétexte qu'elle sera plus exacte et, espérons-le, qu'elle rendra plus fidèlement compte des événements. Cet exercice visera entre autres à ce que les témoignages soient plus aisément accessibles à ceux qui ont à juger des faits. À l'heure actuelle, la loi n'interdit normalement pas le dépôt de témoignages faits antérieurement. Ils sont généralement utiles, et nous croyons qu'il s'agit d'un cas où il y a lieu de permettre une exception, car l'enfant grandit et il peut s'écouler beaucoup de temps entre son témoignage et le procès. Or, le moment venu de se présenter devant le tribunal, il arrive parfois que le témoignage ne soit plus complet ou même très fidèle.

L'enregistrement magnétoscopique a pour avantage notamment d'aider l'enfant à reconnaître l'authenticité des témoi-

[Text]

"Yes, that is exactly what took place and I remember telling that to the police officer or whoever. Yes, that is true." The child, of course, is still subject to cross-examination.

There is an exception under the present law if recent fabrication is alleged, where an earlier statement may be introduced to show that the witness had given a similar account at an earlier stage. We are anticipating, in effect, that rule by providing that, in the absence of recent fabrication, the statement can still be introduced in the course of the trial. It is a moderate incursion upon the hearsay rule, in the sense that it will permit the introduction of a prior out-of-court statement, but less of an infringement on that rule than the Badgley proposal which would have permitted a third party to testify as to what the child had said. That, we feel, would be going too far in the sense that it would be very difficult to challenge that statement. How does one cross-examine the third party, because the statement stands on its own, and apart from going into the circumstances in which it is given and the accuracy of the recall of the witness as to the statement, there is not much more that you can do to challenge the veracity of the statement itself, particularly when, by the time the trial comes along, the giver of the statement may very well have forgotten having made it, or what was said.

Senator Doyle: Madam Chairman, I have no problem here with the purpose of the exercise. I think the purpose is splendid. My question is with respect to the process. I worry about the process because, as I understand it, the statistics show that a very large percentage of the people who face these kinds of charges are people who are either the fathers in a family, or uncles or other relatives, or close acquaintances, and I see room for little family vendettas, and the question arising of how much children can be used, or perhaps be made to believe in, what essentially is a lie. Therefore I wonder about the process. Thank you.

The Chairman: In that same proposed section 643.1, the words are used: "soon after the offence is alleged to have been committed." It says:

... a videotape made soon after the alleged offence ...

Will there be a question of fact as to what "soon after" means, and in establishing what it means? Secondly, will that go simply to the weight of the evidence, or will it go to the admissibility of the evidence at all, whether the video is made soon after or a little later than "soon after"?

Mr. Mosley: As stated in the section, it would go to the admissibility. If the video was not made soon after—and the court can determine what is meant by "soon after"—that would be open to interpretation. It is not an inflexible rule, but if the court decided that the videotape was not made soon after the alleged offence, as the section is presently worded, then the videotape could not be introduced under this authority.

[Traduction]

gnages qu'il a donnés antérieurement et de pouvoir dire: «Oui, c'est exactement ce qui est arrivé et je me souviens d'avoir raconté cela au policier. Oui, c'est la vérité». Naturellement, l'enfant pourra toujours être contre-interrogé plus tard.

La loi actuelle prévoit une exception si l'on soupçonne qu'il y a eu déformation des faits, pour corroborer une déclaration faite antérieurement. Effectivement, nous allons au devant de cette règle en prévoyant, lorsqu'on ne soupçonne pas de fabrication de preuves, que la déclaration antérieure puisse être déposée à nouveau au cours du procès. Il s'agit là d'une dérogation modérée à la règle sur les preuves de ouï-dire, en ce sens que cette mesure permet le dépôt d'une déclaration extra-judiciaire antérieure, sans toutefois aller aussi loin que la proposition Badgley qui permettait à une tierce partie de témoigner sur les déclarations faites par un enfant antérieurement. À notre avis, le rapport Badgley va trop loin, car comment établir la véracité de cette déclaration? Comment peut-on contre-interroger une tierce partie? Après tout, la déclaration initiale est ce qu'elle est, et à moins de contester les circonstances dans lesquelles elle a été donnée ou de mettre en doute le souvenir de celui qui en a été témoin, il est difficile de dire si la déclaration du plaignant est véridique, surtout que lorsque viendra le procès, il se peut fort bien que celui qui a donné la déclaration l'ait complètement oubliée ou qu'il ne sache plus quel en était le contenu.

Le sénateur Doyle: Madame la présidente, je ne m'interroge pas sur le but de l'exercice. Le motif me semble hautement valable. Mes questions concernent surtout la façon de procéder. Cela m'inquiète car, si je comprends bien, les statistiques montrent qu'un très fort pourcentage des accusés de ce type sont soit des pères de famille, soit des oncles, soit des parents, soit des proches connaissances, et, à ce qu'il me semble, cette formule pourrait engendrer des petites vengeances familiales; je vois d'ici une foule de gens prêts à prétendre que la naïveté de l'enfant a été exploitée ou peut-être que l'enfant a été poussé à se convaincre que les faits sont authentiques alors qu'il s'agit essentiellement de mensonges. Je suis donc très sceptique quant à la façon de procéder. Merci beaucoup.

La présidente: Dans ce futur article 643.1, on utilise les termes suivants: «Peu après la perpétration de l'infraction reprochée, un enregistrement magnétique ... montrant le plaignant en train de décrire les faits à l'origine de l'accusation ...»

Donnera-t-on des précisions pour établir ce que «peu après» signifie? En outre, le fait que l'enregistrement survienne «peu après» ou «un peu plus tard après» mettra-t-il en cause le poids de la preuve, ou son admissibilité?

M. Mosley: Comme on le dit dans l'article, l'admissibilité de la preuve dépendra du moment de l'enregistrement. Si cet enregistrement n'a pas été fait «peu après»—et il appartiendra aux tribunaux de déterminer ce que signifie l'expression «peu après»—il faudra interpréter. Cette règle ne sera pas rigide, mais si les tribunaux jugent que l'enregistrement n'a pas été fait assez tôt après la perpétration de l'infraction reprochée, comme le dit l'article, l'enregistrement ne pourra être soumis en preuve.

[Text]

The Chairman: Mr. Mosley, does that apply to "soon after" the children mention the fact of an alleged offence to a person, who, in turn, reports it to someone in authority—because children quite often, for one reason or another, do not attach importance to a particular act, or they do not think to mention it? At what point are we dealing with the offence?

Mr. Mosley: We are talking about soon after the offence rather than soon after the disclosure. That is one of the concerns of the child welfare community. They point quite properly to the fact that many accounts of child sexual abuse are not disclosed until months or years after the event. In those circumstances, 643.1, as worded, would not apply to permit the introduction of video-taped statements of the offence in the trial.

While we recognize the validity of that concern, to extend the application of the provision to disclosures made some time after the event would broaden the field of application of this section. It would bring in many more cases—not only those cases which are quickly reported, but also those which are reported much later.

In view of the fact that this is an innovation, a significant change in the law of evidence, I think our view is that it would be preferable to begin with a more moderate approach than to adopt the more liberal terms that the child welfare advocates would prefer.

Mr. Avison: The advantage of having a child's fresh recollection of the details of an incident which took place very recently is obviously very different in quality from having the advantage of a child's memory of an incident that took place months or years before. But it is worth emphasizing, I think, that the benefit to the child of having a video tape taken would still be available. The child could have the video tape taken and it could be seen by police officers as they make their inquiries, and child psychologists as they attempt to treat the child. All that one would say that it would not be admissible under 643.1. So many social benefits would still be available, but it could not then be used as a piece of evidence.

The Chairman: It could not be used, of course, by the defence. Would it be available for the defence to see, even though it could not be admissible in court?

Mr. Avison: It depends, I think, on the attitude of the Crown. I think the Crown's habit is to disclose evidence which is lawfully admissible in court; and if this is not evidence which is admissible, then I think the Crown would not disclose it.

Mr. Mosley: I am afraid that I would have to take issue with my colleague on that, because I think that the courts, in recent years, have tended toward ordering production of prior statements by witnesses. So if the matter did go to trial—

Senator Flynn: You would have to know that it exists.

Mr. Mosley: That is quite true.

[Traduction]

La présidente: Monsieur Mosley, exige-t-on que «peu de temps s'écoule après» que l'enfant a mentionné la présumée infraction à une personne qui, par la suite, en fait rapport à une autorité désignée—car très souvent, les enfants, pour une raison ou pour une autre, n'attachent pas d'importance à un acte donné, et ne pensent pas de le rapporter. À partir de quel moment y a-t-il offense?

M. Mosley: On veut dire peu après la perpétration du délit plutôt que peu après son dévoilement. Voilà un des points contesté par les intervenants qui s'occupent du bien-être de l'enfant. Ils font ressortir, à juste titre, que bien souvent, lorsque les enfants se plaignent d'avoir été victimes d'agression sexuelle, l'événement n'est divulgué que des mois ou des années après. Dans ces circonstances, on ne pourrait pas invoquer l'article 643.1, tel que libellé, pour déposer au procès des déclarations enregistrées sur bande magnétoscopique.

Bien que nous reconnaissons la validité de leur point de vue, nous considérons que si cette disposition couvrait les déclarations faites un peu plus tard, il y aurait beaucoup plus de présumés délits. Il y aurait alors beaucoup plus de plaintes. On ne s'en tiendrait plus simplement à celles qui sont rapportées immédiatement, mais on inclurait également celles qui sont rapportées beaucoup plus tard.

Vu qu'il s'agit d'une innovation, d'une modification importante à la Loi de la preuve, nous croyons qu'il serait préférable d'user de modération plutôt que d'adopter les conditions beaucoup plus libérales que privilégieraient les intervenants qui s'occupent du bien-être de l'enfant.

M. Avison: Le témoignage est certes beaucoup plus valable si l'enfant raconte les détails d'un incident qui s'est produit récemment que s'il se fonde sur des souvenirs d'un événement datant de quelques mois ou de quelques années. Mais j'insiste pour dire que, peu importe les délais, l'enregistrement magnétoscopique demeure avantageux pour l'enfant. Le film pourrait toujours être montré aux policiers enquêteurs et aux psychologues qui essaient de réhabiliter l'enfant. Tous ceux-là seraient conscients que le film ne peut être déposé en preuve aux termes de l'article 643.1. Les avantages seraient encore réels sur le plan social, mais la pièce ne pourrait être déposée en preuve.

La présidente: Naturellement, la défense ne pourrait utiliser le film. Mais pourrait-elle le voir, même si la preuve ne serait pas admissible en cour comme telle?

M. Avison: Cela dépendrait, à mon avis, de l'attitude de la Couronne. Habituellement, la Couronne permet uniquement la divulgation de témoignages qui sont juridiquement admissibles en cour; en l'occurrence, si cet élément de preuve n'était pas admissible, la Couronne ne permettrait pas qu'il soit divulgué.

M. Mosley: J'ai bien peur de ne pas être d'accord avec mon collègue sur ce point, car je crois que les tribunaux, ces dernières années, ont eu tendance à ordonner la production de déclarations faites antérieurement par les témoins. Par conséquent, si l'affaire était soumise au tribunal...

Le sénateur Flynn: Il faudrait que l'existence de cet élément de preuve soit connue.

M. Mosley: Vous avez bien raison.

[Text]

The Chairman: We all know of examples where the Crown has been less than forthcoming in sharing damaging evidence with the defence.

Mr. Mosley: The Crown may not be in possession of a video tape, if it has no admissibility; but if it became known to defence counsel that there was a video tape in existence, I would imagine that the defence counsel would try to use every means possible to get hold of it. We should not forget that although the video tape may not be admissible under 643.1, the defence may be able to use it for the purpose of cross-examination, as a prior inconsistent statement by the witness.

The Chairman: I should like to ask one further question. There is another aspect which worries me. I believe we have all heard of cases of child abuse which simply have not been reported, even when discovered by doctors. Doctors often hold the view that it is a doctor-patient relationship. I know that they are moving away from that, with some duress, but children may often be frightened to mention an incident and it is discovered only in the course of a medical examination or, in some instances, at school. Again, we get back to this "soon after". We have to try to get a child's confidence, and that may take some time. I am wondering if this section is too limiting for those kinds of occurrences.

Mr. Mosley: As Mr. Avison pointed out, a video tape may be very useful for other purposes, which do not relate directly to the trial process. What we are talking about here is an amendment to permit the introduction in the trial itself, and that amendment is a significant departure from the current law. To go much beyond what is being proposed would be an even greater departure and may or may not be justifiable. I am not suggesting that there are not good reasons in support of it, but, again, we are at the beginning stage of a new effort to try to improve the process, and I think we want to proceed as cautiously as possible, although giving consideration to any innovative directions that are proposed.

Senator Nurgitz: I was troubled by a question raised by Senator Doyle referring to objection to deviation of the hearsay rule, on allowing evidence of a fresh complaint. Is it not still the law, concerning a sexual assault, that evidence can be led which is an exception to the hearsay rule?

Mr. Mosley: The "recent complaint" rule, to which I believe you are referring, was abrogated by Bill C-127 which came into force in 1982. There is room—and I believe there was a recent decision of the Supreme Court of Ontario—for the introduction of facts given in the complaint, or the complaint itself, under the recent fabrication exemptions. In other words, if the defence, in cross-examining the complainant, suggests that the account given in court has been contrived by the complainant, it would still be possible, under those circumstances,

[Traduction]

La présidente: Nous pourrions tous citer des cas où la Couronne s'est montrée fort peu enclin à partager des dépositions préjudiciables avec la défense.

M. Mosley: Peut-être la Couronne ne dispose-t-elle pas d'un enregistrement magnétoscopique, cet élément n'est pas admissible; mais si l'avocat de la défense apprenait qu'il en existe un, je suis sûr qu'il utiliserait tous les moyens possibles pour l'obtenir. Il ne faut pas oublier que bien que l'enregistrement magnétoscopique ne soit peut-être pas un élément de preuve admissible en vertu de l'article 643.1, la défense pourrait être en mesure de l'utiliser pour contre-interrogatoire, par suite d'une déclaration contradictoire d'un témoin.

La présidente: Je voudrais poser une autre question. Il y a un autre point qui me préoccupe. Je présume que nous avons tous entendu de cas d'enfants maltraités qui n'ont simplement pas été rapportés même s'ils avaient été découverts par les médecins. Ceux-ci sont souvent d'avis qu'il s'agit d'une question personnelle entre le médecin et le client. Je sais qu'ils changent peu à peu d'attitude à cet égard, puisque contraints de le faire, mais certains enfants peuvent souvent avoir peur de mentionner un incident qui ne sera alors découvert que lors d'un examen médical ou, dans certains cas, à l'école. L'expression "peu après" entre encore ici en question. Il faut essayer d'obtenir la confiance de l'enfant et cela peut prendre quelque temps. Je me demande si la portée de cet article n'est pas trop restreinte dans ces cas.

M. Mosley: Comme l'a signalé M. Avison, un enregistrement magnétoscopique peut être très utile dans d'autres cas qui n'ont pas directement trait à un procès. Nous parlons ici de l'adoption d'un amendement qui permettrait la présentation de l'enregistrement lors du procès lui-même, et cet amendement constitue une importante dérogation à la loi actuelle. Aller au-delà de cette proposition constituerait une dérogation encore plus importante qui ne serait peut-être pas justifiable. Je ne veux pas dire qu'il n'y a pas de bonnes raisons d'appuyer cette proposition, mais, je le répète, nous n'en sommes qu'aux premières étapes d'un nouvel effort visant à améliorer le processus et je crois que nous avons avantage à agir avec le plus de circonspection possible tout en étudiant, bien sûr, toutes les propositions innovatives présentées.

Le sénateur Nurgitz: J'ai été troublé par une question soulevée par le sénateur Doyle à l'égard d'une objection à la dérogation de la règle de déposition sur la foi d'un tiers, en ce qui a trait à permettre la déposition d'un nouveau plaignant. La loi ne prévoit pas encore l'éventualité, à l'égard d'une agression sexuelle, qu'on pose des questions tendancieuses à un témoin, une exception à la règle de la déposition sur la foi d'un tiers?

M. Mosley: La règle à l'égard d'une «plainte récente», à laquelle vous faites sans doute allusion, a été abrogée par le projet de loi C-127 qui est entré en vigueur en 1982. Il est maintenant possible—et je crois savoir que la Cour suprême de l'Ontario a rendu une décision récemment à cet égard—d'introduire des faits mentionnés dans la plainte, ou la plainte elle-même, en vertu des exemptions adoptées récemment à l'égard de l'invention. En d'autres termes, si la défense, en faisant subir un contre-interrogatoire au plaignant, laisse entendre que celui-ci monte son récit de toutes pièces, il serait tou-

[Text]

for a consistent complaint to be introduced to bolster the testimony of the plaintiff.

Senator Nurgitz: I believe it is the experience of police and social agencies that an overwhelming number of cases get reported long after the occurrence. Am I misled in my thinking? I know of some such cases, but the run of the mill sexual case involving a child is immediately reported. What I am trying to get at is that one wonders how much use one would get from a video tape when my understanding of the problem is that in many instances it is not something that gets blurted out immediately.

Mr. Avison: That is correct, senator. However, one finds that steps are being taken to assure children that they can disclose much earlier. There are programs in schools and programs of health education which encourage children essentially to take responsibility, to some extent, for what is happening to them, such as feeling "Yes" or "No" about touching. As a result of seeing that educational material, children increasingly are coming forward earlier with their complaints and disclosures of any abuse that takes place. It is thought that once having seen that material, if abuse does take place, the child will more swiftly report it.

Senator Flynn: I have one small point. The wording in French seems to indicate that a video tape means a voice recording and not a film.

Senator Nurgitz: I did not quite understand the question.

Senator Flynn: The wording here indicates to me that a video tape is a voice recording and not a film of the face.

Senator Nurgitz: Is it a video and audio?

Mr. Mosley: Yes.

Mr. Avison: It is not an audio tape; it is not just a tape recording of words. It involves a picture and words simultaneously.

Senator Flynn: There would be a picture?

Mr. Avison: Yes.

Senator Flynn: In the French version it says that there would be a video tape showing the complainant in the process of describing the facts; whereas, in the English version it says "in which the complainant describes". That could indicate only the voice. In the French version it would appear that you have to see the person, that it has to be a film. There appears to be a disparity here. If the idea is that the video tape covers both, then it would be better to have the French text conform to the English text; but if it really refers to a film, then the English version should correspond to the French version.

The Chairman: But "video" means visual.

Senator Nurgitz: Yes; but, as a corollary, it does not say that there must be sound. Does video tape always have sound?

[Traduction]

jours possible, dans les circonstances, d'introduire une plainte cohérente pour soutenir le témoignage du plaignant.

Le sénateur Nurgitz: Je présume qu'il y a énormément de cas qui sont rapportés à la police ou aux organismes sociaux longtemps après avoir eu lieu. Ai-je tort? Je connais certains de ces cas, mais le cas banal de l'enfant maltraité est immédiatement rapporté. On se demande dans quelle mesure un enregistrement magnétoscopique pourrait être utile alors que, je crois savoir, ce type de problèmes ne se confie dans de nombreux cas pas sur-le-champs.

M. Avison: Vous avez raison, monsieur le sénateur. Toutefois, des mesures sont actuellement prises pour voir à ce que les enfants divulguent leurs problèmes le plus tôt possible. Il existe maintenant des programmes dans les écoles et d'éducation dans le domaine de la santé qui encouragent les enfants, essentiellement, à assumer dans une certaine mesure la responsabilité de ce qui leur arrive et à exprimer leur volonté à l'égard des contacts physiques. Les enfants ayant participé à ces programmes formulent leurs plaintes et divulguent les mauvais traitements qui leur sont infligés beaucoup plus rapidement. Ces ateliers de sensibilisation poussent les enfants à rapporter plus rapidement les mauvais traitements qui leur sont infligés.

Le sénateur Flynn: Je voudrais soulever un petit point d'ordre technique. L'expression utilisée dans la version française pour «video tape» semble plutôt signifier un enregistrement sonore qu'un film.

Le sénateur Nurgitz: Je n'ai pas très bien compris la question.

Le sénateur Flynn: Le libellé de la version française laisse entendre qu'un «video tape» constitue un enregistrement sonore plutôt qu'un film.

Le sénateur Nurgitz: S'agit-il d'un enregistrement vidéo et sonore?

M. Mosley: Oui.

M. Avison: Il ne s'agit pas d'une bande sonore, mais simplement d'un enregistrement magnétoscopique de mots et d'images en même temps.

Le sénateur Flynn: Il y a donc des images?

M. Avison: Oui.

Le sénateur Flynn: On parle dans la version française d'un enregistrement magnétoscopique montrant le plaignant en train de décrire les faits; alors que dans la version anglaise on indique «in which the complainant describes». Il pourrait s'agir d'un enregistrement sonore. Or, dans la version française, il semble qu'il faut voir la personne, qu'il s'agit d'un film. N'y a-t-il pas ici deux éléments disparates? Si l'expression «video tape» laisse supposer l'enregistrement de l'image et de la voix, il y aurait lieu de voir à ce que les deux textes soient conformes. Mais s'il s'agit réellement d'un film, alors la version anglaise devrait correspondre à la version française.

La présidente: Mais «vidéo» signifie visuel.

Le sénateur Nurgitz: Oui, mais ce mot ne comprend pas la notion de sonorisation. Un «vidéo tape» est-il toujours sonorisé.

[Text]

Mr. Avison: It is my understanding that it does. It was not the intention to have a silent movie.

Senator Flynn: I think it requires some clarification on one side or the other, or perhaps both.

The Chairman: Mr. Macdonald, I believe you have a question.

Mr. Macdonald: I should like to refer to the amendments in clause 17, in subsections 16(2) and (3), where distinction is made between the nature of the testimony given by a person under 14. In subsection (2) a person is allowed to testify under oath or solemn affirmation, where he or she understands the nature of the oath and is "sufficiently intelligent". In subsection (3) a person is allowed to testify, on promising to tell the truth, in circumstances where he or she does not understand the nature of an oath but is sufficiently intelligent. What is the practical distinction between those? Will the judge be permitted to tell the jury, where there is only the promise to tell the truth, that the evidence is less reliable or could be questioned?

Mr. Mosley: That is an issue which remains open. We are not sure whether common law will again apply to the extent that a jury must be instructed to take special care when considering the evidence of a child, that a child's unsworn testimony is subject to frailties, and so on, and requires prudence. The practical effect is that the child may well understand what it means to promise to tell the truth but will not understand an oath. At present, crown counsel, police officers, people concerned with the introduction of testimony, go to great lengths to try to instruct the child on the nature of the oath and what it means. Then the child is examined by the judge, before the evidence is admitted, as to whether the child knows the meaning of the oath. The concepts which are caught up with respect to oaths are not concepts which are easily grasped by children—the notion of the moral theological concepts and the authority of the court to enforce the requirement that is implicit in giving an oath. But a child can understand what it means to promise to tell the truth. It is much simpler and avoids this inquiry into the child's grasp of the oath.

Mr. Macdonald: So it would not necessarily be brought home to the trier of the facts that there is a distinction between a particular child testifying under oath and testifying on the basis of promising to tell the truth. Could it be left to the jury on that basis?

Mr. Mosley: Yes. Once the evidence is admitted, it could serve, uncorroborated, to support the conviction.

Mr. Chairman: Mr. Mosley and Mr. Avison, we have detained you beyond our usually allotted time. We thank you for your comments and your explanations today.

Before we adjourn, I have a couple of motions that I would like to put before you. The first one is:

That the Chairman and Deputy Chairman be authorized to reimburse reasonable travelling and living expenses to witnesses who are invited to appear before the committee on Bill C-15.

[Traduction]

M. Avison: Je crois savoir que oui. Nous n'avions pas l'intention de présenter un film muet.

Le sénateur Flynn: Je crois qu'il y a lieu de clarifier dans l'une ou l'autre des versions ou dans les deux peut-être.

La présidente: Vous aviez une question à poser, monsieur Macdonald.

M. Macdonald: Je voudrais faire allusion aux amendements figurant à l'article 17, aux paragraphes 16 2) et 3), où l'on fait une distinction entre la nature de témoignages en vertu de l'article 14. Le paragraphe 2) permet à une personne de témoigner sous serment ou affirmation solennelle, pourvu qu'elle comprenne la nature du serment et soit «suffisamment intelligente». En vertu du paragraphe 3), une personne peut témoigner, sur promesse de dire la vérité, sans comprendre la nature du serment, pourvu qu'elle soit suffisamment intelligente. Quelle est la distinction pratique entre ces deux cas? Le juge aura-t-il la permission de signaler au jury, lorsqu'il y a simplement promesse de dire la vérité, que le témoignage est moins fiable ou peut être remis en question?

M. Mosley: Cette question n'est pas réglée. Nous ne savons pas encore si le droit coutumier s'appliquera de nouveau dans la mesure où il faudra demander à un jury d'évaluer avec grande circonspection le témoignage d'un enfant, préciser que le témoignage d'un enfant qui n'est pas fait sous serment peut manquer de fermeté et exiger un examen prudent. En fait, un enfant peut très bien comprendre ce que signifie promettre de dire la vérité, mais ne pas savoir ce qu'est un serment. À l'heure actuelle, l'avocat de la Couronne, les agents de police et les gens qui s'occupent de l'introduction de témoins s'efforcent de faire comprendre à l'enfant la nature d'un serment et ce qu'il signifie. Le juge vérifie ensuite, avant de permettre la déposition, que l'enfant connaît bien la signification du serment. Car les enfants ne comprennent pas facilement la notion d'ordre moral et théologique liée à un serment ni l'autorité du tribunal à appliquer l'exigence implicite d'un serment. Un enfant peut par ailleurs comprendre ce que promettre de dire la vérité signifie. Il est donc beaucoup plus simple de lui demander de dire la vérité que de chercher à savoir s'il a bien compris la notion de serment.

M. Macdonald: On ne précisera donc pas nécessairement à celui qui évalue les faits qu'il y a une distinction entre un enfant témoignant sous serment et un enfant témoignant sur promesse de dire la vérité. Peut-on s'en remettre au jury dans ce cas?

M. Mosley: Oui. Une fois que le juge a permis la déposition, elle peut servir, sans corroboration, à appuyer la condamnation.

La présidente: Messieurs Mosley et Avison, nous vous avons retenus plus longtemps que prévu. Nous vous remercions de vos commentaires et de vos explications.

Avant que nous suspendions nos travaux, je voudrais vous soumettre deux motions. Voici la première:

Que le président et le vice-président soient autorisés à verser une indemnité raisonnable pour les frais de voyage et de séjour aux témoins invités à comparaître devant le Comité à l'égard du projet de loi C-15.

[Text]

Is it agreed, honourable senators?

Senator Buckwold: Does that motion mean that we pay the expenses of every witness?

The Chairman: It says "reasonable".

Senator Buckwold: But you are referring to "reasonable expense". I am asking whether we pay the expenses of everybody. Often times witnesses appear and do not expect to have their expenses paid.

The Chairman: The normal practice of this committee is that if we invite people to come, we are prepared to defray part of their expenses.

Senator Flynn: It is usually decided in advance.

Senator Buckwold: I am agreeable to the motion as long as it is not an automatic thing that the expenses of every witness are paid.

The Chairman: We could insert the words, "as deemed necessary."

Senator Buckwold: I think that we should.

The Chairman: Honourable senators, is the motion as reworded agreeable?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: With respect to the second motion, Senator Nurgitz has brought to the attention of Senator Lewis and I that certain persons in Winnipeg are well qualified in this area to testify before this committee. The motion reads:

That representative of the Children's Hospital Child Protection Centre of Winnipeg be invited to appear before the committee on the subject of Bill C-15.

Senator Nurgitz: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Plaît-il aux autres honorables sénateurs d'adopter la motion?

Le sénateur Buckwold: Cette motion laisse-t-elle entendre que nous payons les dépenses de chaque témoin?

La présidente: Elle dit «raisonnable».

Le sénateur Buckwold: Vous parlez d'«indemnité» raisonnable. Or, je veux savoir si nous payons les dépenses de tous les témoins. Certains témoins ne s'attendent pas à ce que nous payons leurs dépenses.

La présidente: Habituellement, lorsque le Comité invite des témoins, il est prêt à payer une partie de leurs dépenses.

Le sénateur Flynn: Est-ce habituellement décidé à l'avance?

Le sénateur Buckwold: Je suis d'accord avec la motion tant et aussi longtemps que nous ne payons pas systématiquement les dépenses de chaque témoin.

La présidente: Nous pourrions insérer les mots «au besoin».

Le sénateur Buckwold: Nous le devrions.

La présidente: Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord avec le nouveau libellé de la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La deuxième motion fait suite à une proposition du sénateur Nurgitz, qui a indiqué au sénateur Lewis et à moi-même que certaines personnes de Winnipeg étaient tout à fait qualifiées dans ce domaine pour comparaître devant le Comité. Voici la motion:

Que des représentants du Children's Hospital Child Protection Centre de Winnipeg soient invités à comparaître devant le Comité à l'égard du projet de loi C-15.

Le sénateur Nurgitz: Je le propose.

Des voix: D'accord.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley,
General Senior Counsel,
Criminal Law Policy and Amendments Section;

Mr. N.H. Avison,
Senior Criminal Justice Policy Co-ordinator,
Policy, Program and Research Branch.

Du Ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley,
avocat-général sénior,
Section de la politique et de la modification du droit en
matière pénale;

M. N.H. Avison,
coordonateur principal de la politique en matière de justice
pénale,
Direction de la politique, programmes et de la recherche.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
Sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, December 10, 1986

Le mercredi 10 décembre 1986

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Second proceedings on:

Deuxième fascicule concernant:

Consideration of the subject-matter of
Bill C-15, "An Act to amend the Criminal Code
and the Canada Evidence Act"

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15,
«Loi modifiant le Code criminel et la Loi
sur la preuve au Canada»

INCLUDING:

Y COMPRIS:

First Report of the Committee
pursuant to Rule 84

Premier rapport du Comité
conformément à l'article 84

AND

ET

Second Report of the Committee
on Bill S-3

Deuxième rapport du Comité sur
le projet de loi S-3

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Langlois
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Hastings	Stanbury

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hastings for that of the Honourable Senator Robichaud (*November 27, 1986*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Langlois
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Hastings	Stanbury

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hastings substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud (*le 27 novembre 1986*).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips.

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 25, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs have power to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills, subject-matter of bills and estimates as are referred to it:

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 4 novembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips.

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 25 novembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit habilité à retenir les services de conseillers, techniciens, employés de bureau ou autres éléments nécessaires pour examiner les projets de loi, la teneur de projets de loi et les prévisions budgétaires qui lui ont été déferés.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 10, 1986

(4)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 2.05 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doody, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robertson and Stanbury. (9)

Other Senators present: The Honourable Senator Barootes. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses: From the Children's Hospital Child Protection Centre (Winnipeg, Manitoba): Dr. Kenneth McRae, Director of the Child Development Clinic and Director of the Child Protection Centre; Dr. Charles Ferguson, Director of Pediatrics and Ambulatory Care; Ms. Laura Mills, Psychologist, Child Development Clinic and Child Protection Centre; Ms. Lesley Baizley, R.N., Clinical Research Nurse and Ms. Brenda Gravenor, Senior Therapist.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

The witnesses made statements and answered questions.

It was—

Agreed, That, subject to the availability of witnesses, the Committee invite: Dr. James Garborino from the Erikson Institute, Chicago, Illinois, U.S.A.; Mr. Howard Davidson, American Bar Association, Washington, D.C., U.S.A. and Dr. John Bradford, Director of Forensic Psychiatry for the University of Ottawa and the Royal Ottawa Hospital.

At 4.30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 10 DÉCEMBRE 1986

(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan B. Neiman (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doody, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (9)

Autres sénateurs présents: L'honorable sénateur Barootes. (1)

Présents: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherches.

Aussi présents: Les sténographes officielles du Sénat.

Témoins: Du Child Protection Centre du Children's Hospital de Winnipeg (Manitoba): Docteur Kenneth McRae, directeur du «Child Development Clinic» et directeur du «Child Protection Centre». Docteur Charles Ferguson, directeur de la pédiatrie et des soins ambulatoires; M^{lle} Laura Mills, psychologue, «Child Development Clinic» et «Child Protection Centre»; M^{lle} Lesley Baizley, I.L., infirmière-clinicienne à la recherche; et M^{lle} Brenda Gravenor, thérapeute senior.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-15, intitulé «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions qui leur sont posées.

Il est convenu:

Que sous réserve de la disponibilité des témoins, le Comité invite le docteur James Garborino, du Erikson Institute de Chicago (Illinois États-Unis; M. Howard Davidson, de L'American Bar Association, Washington (D.C.) États-Unis; et le docteur John Bradford, directeur de la psychiatrie légale pour l'Université d'Ottawa et l'Hôpital Royal d'Ottawa.

À 16 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORTS OF THE COMMITTEE

TUESDAY, November 25, 1986

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 84, that the expenses incurred by the Committee during the First Session of the Thirty-third Parliament are as follows:

Professional and Other Services	\$ 8,759.52
Transportation and Communications	<u>11,699.04</u>
	\$20,458.56

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-3, intituled: "An Act to amend and repeal The Alliance Nationale Consolidated Act, 1945", has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, 5th November, 1986, examined the said Bill and has agreed to report the same with three amendments:

1. *Page 1, preamble*: Strike out line 27 of the French version and substitute the following:

"existence à titre de société consti-"

2. *Page 2, preamble*: Strike out lines 1 to 6 of the French version and substitute the following:

"f) qu'il n'y a actuellement aucune disposition législative permettant à une compagnie d'assurance constituée en corporation en vertu des lois du Canada de continuer son existence à titre de société constituée en corporation en vertu des lois d'une province;"

3. *Page 2, clause 1*:

- (a) Strike out line 21 of the French version and substitute the following:

"nuer son existence à titre de société"

- (b) Strike out lines 28 and 29 of the French version and substitute the following:

"Compagnie continue son existence à titre de société constituée en corpo-".

Respectfully submitted,

Le vice-président

Nathan Nurgitz

Deputy Chairman

RAPPORTS DU COMITÉ

Le MARDI 25 novembre 1986

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déferées, dépose, conformément à l'article 84 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le Comité au cours de la première session du trente-troisième Parlement

Services professionnels et autres	8,759.52\$
Transports et communications	<u>11,699.04</u>
	20,458.56\$

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi S-3, intitulé: «Loi modifiant et abrogeant la Loi refondue de l'Alliance Nationale, 1945», a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 5 novembre 1986, étudié ledit projet de loi et a convenu d'en faire rapport avec trois amendements:

1. *Page 1, préambule*: remplacer la ligne 27 de la version française par ce qui suit:

«existence à titre de société consti-»

2. *Page 2, préambule*: remplacer les lignes 1 à 6 de la version française par ce qui suit:

«f) qu'il n'y a actuellement aucune disposition législative permettant à une compagnie d'assurance constituée en corporation en vertu des lois du Canada de continuer son existence à titre de société constituée en corporation en vertu des lois d'une province;»

3. *Page 2, article 1*:

- (a) remplacer la ligne 21 de la version française par ce qui suit:

«nuer son existence à titre de société»

- (b) remplacer les lignes 28 et 29 de la version française par ce qui suit:

«Compagnie continue son existence à titre de société constituée en corpo-».

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 10, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2 p.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this afternoon we continue with our consideration of the subject matter of Bill C-15 with respect to the prosecution of cases involving child abuse. We are very fortunate to have with us experts in this particular field from the Children's Hospital Child Protection Centre in Winnipeg. Dr. McRae will commence the presentation and introduce his colleagues.

Dr. Kenneth McRae, Director, Child Development Clinic and Director, Child Protection Centre, Winnipeg Children's Hospital: Honourable senators, as advocates for children, it is always a pleasure to speak to another group which, by its interest in this subject, is also an advocate for children. I apologize that our brief is not printed in French. However, time was of the essence and we were not able to get that accomplished. I would like to begin by introducing my colleagues to give you a feeling for their expertise.

I am Dr. McRae, Director of the Children's Hospital Child Development Clinic and Director of the Child Protection Centre of Winnipeg. I am a pediatrician and my speciality is in child development. Most of my professional life has been involved with small children, particularly in the area of abuse, neglect and failure to thrive.

Dr. Laura Mills is a psychologist attached to the Child Development Clinic. Her expertise is applied to children who have been psychologically abused, and her role is both as a diagnostician and therapist working with small children.

Brenda Gravenor is a social worker. She brings a different facet of expertise to the child abuse scene. She focuses particularly on the adults and the parents, and what might interest you is her experience, both on an individual basis and in groups, with perpetrators of child abuse.

Dr. Charles Ferguson, like me, is a pediatrician. He is Director of Ambulatory Services at the Children's Hospital in Winnipeg. He is also the director of various clinics, including the Sexual Assault Clinic which is held in our hospital. We describe him as an ethno-pediatrician because of his experience of working with Indian children and Indian families. He has travelled extensively in Northern Manitoba and the Kenora area.

The four of us are here because of our backgrounds in dealing with the emotionally, physically and sexually abused child.

I would like to talk for a moment about the Child Protection Centre in the Children's Hospital in Winnipeg. The concept of child protection is usually carried out through an agency of the welfare system. Our particular unit is in a children's hospital.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 10 décembre 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous poursuivons cet après-midi l'étude de la teneur du projet de loi C-15 relative aux poursuites intentées pour abus sexuels impliquant des enfants. Nous avons la chance d'avoir avec nous des spécialistes en ce domaine du *Children's Hospital Child Protection Centre* à Winnipeg. Le Dr McRae commencera l'exposé et présentera ses collègues.

Dr Kenneth McRae, directeur du Child Development Clinic et directeur du Child Protection Centre, Winnipeg Children's Hospital: Honorables sénateurs, c'est toujours pour nous un plaisir, en tant que défenseurs des enfants, de parler avec un autre groupe qui, de par l'intérêt qu'il porte au sujet, est également défenseur des enfants. Je regrette que notre mémoire ne soit pas imprimé en français, mais le temps nous pressait et cela ne nous a pas été possible. Je vais d'abord vous présenter mes collègues et vous donner une idée de leurs compétences.

Je suis le Dr McRae, directeur de la *Children's Hospital Child Development Clinic* et directeur du *Child Protection Centre* à Winnipeg. Je suis pédiatre spécialisé dans le développement de l'enfant. J'ai consacré la majeure partie de ma carrière aux jeunes enfants, en particulier aux enfants victimes d'abus sexuels, de négligence et de problèmes de développement.

Le Dr Laura Mills est psychologue attachée à la *Child Development Clinic*. Spécialiste des enfants victimes de violence psychologique, elle joue auprès d'eux un rôle de diagnosticienne et de thérapeute.

M^{me} Brenda Gravenor est travailleuse sociale. Sa spécialité nous permet d'aborder le problème des enfants victimes d'abus sous un angle particulier. M^{me} Gravenor intervient plus particulièrement auprès des adultes et des parents, et ce qui peut vous intéresser, elle travaille auprès des auteurs d'abus sexuels autant au niveau des particuliers que des groupes.

Le Dr Charles Ferguson est, comme moi, pédiatre. Il est directeur des soins ambulatoires au *Children's Hospital* de Winnipeg et dirige diverses cliniques dont la *Sexual Assault Clinic* de notre hôpital. Nous le qualifions d'ethno-praticien parce qu'il a acquis de l'expérience auprès des enfants et familles autochtones. Il a beaucoup voyagé dans le nord du Manitoba et dans la région de Kenora.

Nous sommes tous ici à cause de l'expérience que nous avons des enfants victimes d'exploitation d'ordre affectif, physique et sexuel.

J'aimerais parler brièvement de notre *Child Protection Centre* du *Children's Hospital* de Winnipeg. La protection des enfants est habituellement assurée par un organisme des services de bien-être social. Notre unité, située dans un hôpital pour

[Text]

It brings the multi-disciplinary groups of doctors, nurses, social workers, psychologists and therapists together to work together in relating to the welfare system, the Attorney General's Department, the legal system and the educational system. From our experience, the Children's Hospital or the Health Sciences Centre is seen as an institution, and, as a result, there are criticisms that the hospital does not get involved in the community. This afternoon we shall try to show by our actions that this particular children's hospital is very community oriented. We are involved in a number of research projects. There are a number of committees. I shall not go through them as they are listed in the brief, but there was one that I would like to highlight. This is a project called the Child Advocacy Project. It is federally funded by the combined resources of the Department of Justice and the Department of the Solicitor General. It has been going on for three years. Our goal was to look microscopically, if you will, at children who are sexually abused. We reviewed very closely 150 children in Winnipeg. The purpose was to see if there was any difference between how children are handled by the machinery of diagnosis and management in the city versus the country and, particularly, to determine whether there is any difference between the way Indian children are managed as opposed to non-Indian children. Without going into detail, I shall emphasize the bottom line. We found one particularly vulnerable group of children—the Indian girl on the reservation. She is particularly vulnerable to assault and to mismanagement, and her problems are very difficult.

As advocates for children, we applaud and approve Bill C-15 and see it as an important step in helping the victims of sexual abuse. We are quite aware that sometimes the victimization of the young child who has been sexually abused does not end with the assault. As the child goes through the health, welfare and legal systems, the victimization sometimes continues. We look to the parents to protect a child, but sometimes in some families the parents are not available to provide this help. Either they are caught up in their own problems or, indeed, the father and mother are in an adversarial position. Somebody has to be an advocate for these children. Certainly we feel that the system must be an advocate.

I have a few statistics I would like to show you on the overhead projector. I direct your attention to these three lines of figures. They show the numbers of abuse cases that presented themselves at the Children's Hospital in Winnipeg from fiscal year 1981-82 to fiscal year 1984-85. The number of referrals has more than doubled. You can see that the relationship between physical abuse and sexual abuse in 1981 has reversed in 1985. Though the number of physical abuse cases seems to have reached a plateau, there is an increase in the number of cases of sexual abuse. These figures are comparable to any major city in North America—the same kind of escalation of total abuse cases with a particular increase in sexual abuse cases.

I have one other transparency that I would like to present. I am particularly interested in one figure. The bottom number is 147. These numbers refer back to that particular child

[Traduction]

enfants, réunit des groupes multidisciplinaires de médecins, d'infirmières, de travailleurs sociaux, de psychologues et de thérapeutes qui collaborent avec les services du bien-être social, le ministère du Procureur général, la justice et l'enseignement. D'après notre expérience, le *Children's Hospital* ou le *Health Sciences Centre* est perçu comme une institution, d'où certaines critiques selon lesquelles l'hôpital n'intervient pas dans la collectivité. Nous essaierons de démontrer cet après-midi que cet hôpital pour enfants est au contraire très actif au sein de la collectivité. Nous intervenons dans un certain nombre de projets de recherche. Il existe également un certain nombre de comités. Je ne nommerai pas les projets puisqu'ils sont énumérés dans notre mémoire, mais j'aimerais insister sur l'un d'entre eux. Il s'agit du *Child Advocacy Project*, projet fédéral conjoint des ministères de la Justice et du Solliciteur général. Il existe depuis trois ans. Notre objectif consiste à étudier dans leurs moindres détails, les cas d'enfants victimes d'abus sexuels. Notre étude, qui portait sur 150 enfants à Winnipeg, avait pour but de voir s'il existe une différence entre la façon dont les mécanismes de diagnostic et de gestion sont appliqués à l'égard des enfants à la ville et à l'échelle nationale, et de déterminer en particulier s'il y a une différence entre la façon dont sont traités les cas des enfants autochtones et ceux des non-autochtones. Sans entrer dans les détails, j'insisterai sur les résultats. Nous avons constaté qu'il existe un groupe d'enfants particulièrement vulnérables, à savoir les fillettes autochtones qui vivent dans les réserves. Elles sont particulièrement exposées aux agressions sexuelles et à l'exploitation; elles éprouvent de graves problèmes.

En tant que défenseurs des enfants, nous nous réjouissons du projet de loi C-15 dans lequel nous voyons une étape importante pour aider les victimes d'exploitation sexuelles. Nous savons très bien que dans certains cas, les jeunes enfants qui sont victimes d'abus sexuels en gardent des séquelles. Alors que l'enfant est pris en main par les services de santé et de bien-être social et par la justice, ses problèmes peuvent parfois continuer. Nous attendons des parents qu'ils protègent l'enfant, mais certains ne le peuvent pas. Soit qu'ils soient aux prises avec leurs propres difficultés, soit que le père et la mère sont en conflit. Quelqu'un doit défendre ces enfants. Nous estimons qu'il incombe aux institutions de le faire.

J'ai quelques statistiques que j'aimerais vous montrer au moyen du projecteur. J'attire votre attention sur les trois lignes de chiffres. Elles indiquent les nombres de cas de mauvais traitement que le *Children's Hospital* de Winnipeg a traités pour les années financières 1981-1982 à 1984-1985. Le chiffre a plus que doublé. Vous constatez que le rapport entre les cas de mauvais traitements physiques et d'agressions sexuelles en 1981 s'est inversé en 1985. Bien que le nombre de cas de sévices semble avoir atteint un plateau, on constate une augmentation du nombre de cas d'agressions sexuelles. Ces chiffres sont comparables à ceux de n'importe quelle autre ville d'Amérique du Nord; on y constate le même genre d'escalade du nombre total de cas de sévices, notamment du nombre de cas d'agressions sexuelles.

J'aimerais vous montrer une autre diapositive dont un chiffre en particulier retient mon attention. Le chiffre du bas est 147. Ces chiffres renvoient au projet fédéral de défense de

[Text]

advocacy project in which we were looking at sexually abused children. The figure I want to draw to your attention is 85. We often spend time talking about children in the court room and how the law deals with the child. These 85 cases never got to the court room. For various reasons, and though there was no question that the children had been sexually abused, their cases never reached the court room. Later on Dr. Mills will make a presentation in which she will point out some of the reasons why these children do not get to the court room.

There are one or two other points that I would like to emphasize. How does one renew one's energy when one is continually working with sexually abused children? There is a great deal of burn-out in this particular area. I shall cite an example using myself. Recently I saw a little girl who was sexually abused. She was a couple of years old. To my chagrin, the abuser was a 20 year-old whom I had seen when he was four years of age—16 years ago—as an abused. This was very shocking to me. It means that we are seeing the second generation. This more than anything adds fire to our drive to effect changes to interrupt this familial pattern. We are not legal scholars; we do not intend to go through the bill clause by clause. We thought that we would present a case of sexual abuse in the way it was managed, bring out some of the issues pertaining to the case and thereby relate them to the bill. Dr. Laura Mills will present that case.

Dr. Laura Mills, Clinical Psychologist, Child Development Clinic and Child Protection Centre, Winnipeg Children's Hospital: The case example that I will describe is one where the victim was a bright, articulate girl of ten. She was fondled, touched in her genital areas, forced to perform fellatio and engage in sexual intercourse on numerous occasions with her mother's live-in boyfriend when she was six to eight years old. She had not told anyone about the assaults at the time because she was afraid her mother would lose her boyfriend, and this little girl had been sensitized to her mother's needs and interests from a very young age. Finally, the mother broke off with the man. Once feeling safe and protected from further assault, the girl disclosed to her mother what had happened. The child was not at risk from further sexual abuse so the child welfare authorities did not have to intervene. Although she believed her daughter, the mother was extremely upset and pre-occupied with her own feelings about her former boyfriend. The mother became severely depressed and was often found crying. This put the daughter in the position of needing to comfort her mother and left her feeling guilty, responsible and alone.

Social work support was offered to the mother but rejected because, as the sole supporter of herself and her child, she could not afford to miss too much work. She had missed a substantial amount of work already due to appointments for her daughter with police, child welfare authorities, medical personnel and the psychologist who assessed the girl.

The little girl gave a clear police statement of the alleged abuse, some of which occurred four years previously. The man

[Traduction]

l'enfant dans le cadre duquel nous examinions les enfants victimes d'outrages sexuels. Le chiffre sur lequel je veux attirer votre attention est 85. Nous parlons souvent des enfants qui comparaissent devant un tribunal et de la façon dont la justice les traite. Ces 85 cas n'ont jamais fait l'objet de poursuites en justice. Pour diverses raisons, et bien que les enfants concernés aient été victimes d'agressions sexuelles, ils n'ont pas eu de suites au niveau judiciaire. Le Dr Mills fera tout à l'heure un exposé dans lequel elle expliquera certaines des raisons pour lesquelles les tribunaux n'en ont pas été saisis.

J'aimerais insister en particulier sur un ou deux autres points. Comment peut-on renouveler son énergie lorsqu'on travaille continuellement avec des enfants victimes d'agressions sexuelles? Les travailleurs de ce secteur atteignent souvent un état d'épuisement. Je prendrai mon propre cas comme exemple. Récemment, j'ai traité une petite fille victime d'agressions sexuelles. Elle était âgée de quelques années. A mon grand dépit, l'auteur de cet acte était un garçon de 20 ans qui avait lui-même été victime d'agressions sexuelles à l'âge de 4 ans et que j'avais alors eu comme patient. Cela m'a ébranlé. Nous en sommes à la deuxième génération. Cet exemple plus que tout autre nous incite à redoubler d'effort pour supprimer ce cercle vicieux familial. Nous ne sommes pas des juristes; nous n'entendons pas étudier le projet de loi article par article. Nous avons cru bon de vous exposer un cas d'agression sexuelle, vous expliquer comment il a été traité, soulever certaines des questions pertinentes et établir le lien qui existe avec le projet de loi. Le Dr Laura Mills va s'en charger.

Dr Laura Mills, psychologue clinicienne, Child Development Clinic et Child Protection Centre, Winnipeg Children's Hospital: Dans le cas dont je vais parler, la victime était une petite fille intelligente de dix ans. Entre l'âge de six et huit ans, l'ami de sa mère lui a fait des attouchements sexuels et l'a contrainte à pratiquer la fellation et à avoir des rapports sexuels avec lui à de nombreuses reprises. A l'époque, elle n'en a parlé à personne car, ayant été sensibilisée dès son jeune âge aux besoins et aux intérêts de sa mère, elle craignait que celle-ci ne perde son ami. Finalement, la mère a rompu avec l'homme. Se sentant désormais en sécurité et à l'abri de nouvelles agressions, la petite fille a divulgué les faits à sa mère. Comme elle ne risquait plus rien, les autorités chargées de la protection de l'enfance ne sont pas intervenues. Bien qu'elle crût sa fille, la mère était profondément bouleversée et préoccupée par ses propres sentiments à l'égard de son ancien ami. Elle a fait une forte dépression et s'est mise à pleurer beaucoup. La jeune fille s'est sentie obligée de réconforter sa mère et elle a éprouvé un sentiment de culpabilité, de responsabilité et de solitude.

Les travailleurs sociaux ont offert leur aide à la mère, mais elle a refusé car elle devait subvenir seule à ses besoins et à ceux de son enfant et elle ne pouvait se permettre de s'absenter du travail. Elle s'était déjà longuement absentée en raison des rendez-vous avec la police, les services de protection de l'enfance, le personnel médical et les psychologues qui ont examiné la petite fille.

Celle-ci a fait un compte rendu précis des actes présumés d'agressions sexuelles dont certains étaient survenus quatre ans

[Text]

was charged and pleaded not guilty. A preliminary hearing was set for six months later. The accused hired an experienced defence attorney who was able to further delay the hearings for a few months. During this long wait, the child could not feel secure, knowing that she would eventually have to go to court and face her alleged offender. Finally, the preliminary hearing took place. She gave, once again, an excellent account of the assaults and the case proceeded to trial. There was no relief for the girl here since her "reward" for telling her story to the judge was an opportunity to do it all again. A further delay ensued. During this period, the girl's school grades dropped. The guidance counsellor reported that she seemed listless and inattentive. She had trouble making friends and often spent recess alone.

Finally, the case proceeded to trial. Outside the court were the accused and friends of the accused who could not believe the assaults had occurred. Well-meaning friends often cannot believe that someone they know and like could be a child molester. There is no way to recognize a child offender. They do not usually have psychiatric or criminal histories. In this case, the accused had a very responsible job, was an active member of his church and was generally a pillar of the community.

The girl and her mother found an out-of-the-way spot to wait, which made them feel like they were the accused. Finally, the little girl was brought into court to tell her story. She had to face not only the judge, court reporter and clerk, the lawyers and the accused but also a public audience of friends of the accused, her mother and her aunt, as well as strangers curious about the proceedings. By chance, a group of high school students were in the back of the court. They happened to come in as part of their class about the legal system. Before she could begin, she heard the arguments by the lawyers about whether she understood what an oath was. This was confusing and intimidating for her. She was concerned about whether she would be believed. Although she did not know the meaning of an oath, she could explain that she knew that if she did not tell the truth she would be in trouble. Her words convinced this particular judge that he could proceed. She was fortunate that the crown was familiar with the testimony of young children and could guide her questions, and in that way educate the judge about the girl's reliability.

At the crown's request, the little girl told a clear story consistent with her previous disclosures. Then came the cross-examination. The lawyer was brusque, accusatory and questioning of each detail she had told. She began to cry, and a recess was called. The lawyers asked long questions. The girl became further confused and agitated. The lawyer asked what TV program was on when one incident of alleged abuse took place. She contradicted her previous testimony by naming a different TV program. He asked what day of the week the abuse had occurred; why she was home from school four years previously when she was six. She said that she did not remember. Finally, it was over. She had spent over four hours on the stand. The trial ended the next day. The judge told the girl

[Traduction]

plus tôt. L'homme a été accusé et a plaidé non coupable. L'audience préliminaire a été fixée à six mois plus tard. L'accusé a retenu les services d'un avocat chevronné qui a réussi à obtenir le report de l'audition de quelques mois encore. Au cours de cette longue attente, l'enfant a éprouvé un sentiment d'insécurité, sachant qu'elle devrait se présenter devant le tribunal et affronter son agresseur. L'audience préliminaire a finalement eu lieu. L'enfant a encore une fois fait un excellent compte rendu des agressions et l'affaire a été mise en jugement. La petite fille n'en a ressenti aucun soulagement car sa seule «récompense» pour avoir raconté les faits au juge a été de les relater de nouveau. Une nouvelle période d'attente a suivi. Pendant ce temps, le rendement scolaire de l'enfant a baissé. Son assistante sociale a dit qu'elle semblait apathique et distraite. Elle éprouvait de la difficulté à se faire des amis et elle passait souvent ses vacances seule.

Le procès a finalement débuté. À l'extérieur de la salle d'audience se trouvait l'accusé et ses amis qui ne pouvaient croire qu'il put être l'auteur d'agressions sexuelles. Souvent, les amis bien intentionnés ne peuvent croire que quelqu'un a pu commettre des voies de fait contre un enfant. Ceux qui maltraitent les enfants ne se distinguent pas par des caractéristiques particulières. Ils n'ont habituellement pas de dossier psychiatrique ou criminel. Dans ce cas, l'accusé occupait un poste de responsabilité, il était un membre actif de son église et, de façon générale, un pilier de la collectivité.

La petite fille et l'enfant attendaient à l'écart, ce qui leur a laissé l'impression qu'elles étaient les accusées. L'enfant a finalement été appelée dans la salle d'audience pour témoigner. Elle a dû faire face non seulement au juge, au sténographe et au greffier, aux avocats et à l'accusé, mais aussi aux amis de ce dernier, à sa propre mère et à sa tante, et à des curieux. Heureusement, un groupe d'élèves du cours secondaire occupaient le fond de la salle. Ils se trouvaient là dans le cadre d'un cours sur le système juridique. Avant de pouvoir commencer son témoignage, elle a entendu les arguments des avocats demandant si elle comprenait ou non la nature d'un serment. Ce fut pour elle une source de confusion et d'intimidation. Elle craignait de ne pas être crue. Bien que ne comprenant pas la nature du serment, elle a pu expliquer qu'elle savait que si elle ne disait pas la vérité, elle se retrouverait en difficulté. Ses paroles ont convaincu le juge qu'il pouvait poursuivre l'affaire. Heureusement pour elle, le procureur de la couronne était habitué aux témoignages d'enfants et il a pu guider ses questions et ainsi démontrer au juge la fiabilité de l'enfant.

À la demande de la Couronne, la petite fille a fait un compte rendu clair et conforme à ses déclarations antérieures. Vint ensuite le contre-interrogatoire. L'avocat a fait preuve de brusquerie et a adopté un ton accusatoire, mettant en doute chaque détail du témoignage de la petite fille. Elle s'est mise à pleurer et on a demandé une suspension de l'audience. Les avocats ont posé de longues questions. La petite fille est devenue de plus en plus confuse et agitée. L'avocat lui a demandé quelle émission de télévision était diffusée lorsqu'un des prétendus outrages sexuels avait été commis. Elle s'est alors contredite par rapport à son témoignage précédent. L'avocat lui a demandé quel jour de la semaine l'acte avait été commis; pourquoi elle s'était absentée de l'école ce jour là quatre ans plus tôt, alors qu'elle

[Text]

that he believed her, but could not convict the accused due to reasonable doubt.

For this little girl, the ordeal of court ended ambiguously. She felt believed, but confused by the acquittal. Her mother felt angry and cheated by the decision. This made the girl even more unsure of her own feelings and the value of having disclosed. The girl was referred to a treatment group for sexually abused girls, and then required further counselling by her guidance counsellor at her school. We do not know if she will be able to put the experience of the assaults and the courtroom ordeal in perspective as unfortunate events, or if they will end up dominating her identity and future.

I would now like to review with you some of the issues that we see facing child victims, some of which were outlined in what happened to this particular girl. Perhaps someone could put on the overhead projector and senators could follow along with some of the issues that we feel are important for children. I have listed these by following through sequentially steps that happen once a child discloses abuse, and then what happens up to the point of, we hope, some resolution for a child. I should just say that I think this little girl's case was not unusual in that it took her almost two years to disclose what had happened. She had to wait until she felt safe and protected. Sometimes children disclose even though the offender has recently offended them, but we find that a lot of children wait quite a while and that there is a substantial delay between assault and disclosure. Sometimes children wait because they do not understand what is happening to them and they need to grow up a little more to find out that someone touching their genitals and engaging in other sexual activity with them is not the norm. Some children who have been assaulted from a very young age think that that is part of normal child-rearing and it takes a while for them to reach a level of development where they appreciate that this does not happen to their friends and neighbours.

Also, children are so worried that people will be mad at them that it takes them a while to sort out their feelings and to come to the decision that they are going to take the risk. Sometimes they are worried that their mother will be angry, because they think that they have done something wrong. This happens particularly when the child has been forced to engage actively in the abuse. The research that is coming out of the United States right now suggests that children have a different perception of their sense of responsibility about the abuse and the degree of trauma that it causes, depending on whether they are passive victims of the assault or whether, somehow, they have been coerced to actively do something to the offender. The latter seems to be much more damaging to the children because then they have a real sense that they have, indeed, done something wrong.

Typically, children think that they have done something wrong because they are asked to keep a secret, and children have a pretty good idea of what good secrets are and what bad

[Traduction]

était âgée de six ans. Elle a répondu qu'elle ne se rappelait pas. Son témoignage a pris fin. Elle avait passé près de quatre heures à la barre. Le procès, s'est terminé le lendemain. Le juge a dit à l'enfant qu'il la croyait, mais qu'il ne pouvait condamner l'accusé à cause d'un doute raisonnable.

Pour cette petite fille, l'épreuve du procès s'est terminée sur une note ambiguë. Elle sentait qu'on la croyait, mais l'acquittement lui a laissé un doute. Sa mère était furieuse et elle s'estimait dupée par cette décision. L'enfant s'est mise à douter encore davantage de ses propres sentiments et du bien-fondé de sa démarche. Elle a été confiée à un groupe de thérapie pour petites filles victimes d'agressions sexuelles et elle a dû par la suite être de nouveau confiée aux soins de l'assistante sociale de son école. Nous ne savons pas si elle finira par considérer les actes d'agression sexuelle et son épreuve en cour comme de malheureux incidents de parcours, ou si ces épreuves marqueront son identité et son avenir.

J'aimerais maintenant voir avec vous certaines des questions auxquelles font face les jeunes victimes, et dont certaines ont été décrites dans le cas que nous venons de relater. Quelqu'un pourrait-il allumer le projecteur pour que les sénateurs puissent prendre connaissance de questions qui, selon nous, sont importantes pour les enfants. Je les ai placées dans l'ordre des étapes qui surviennent à partir du moment où un enfant décide de dénoncer les actes dont il est victime jusqu'au point où, nous l'espérons, survient une solution à son problème. Je souligne que l'exemple de cette petite fille qui a mis près de deux ans à parler de son cas n'est pas inhabituel. Elle a dû attendre de se sentir en sécurité et protégée. Certains enfants parlent de leur cas assez rapidement, mais nous constatons que beaucoup attendent passablement longtemps avant de le faire. Certains attendent parce qu'ils ne comprennent pas ce qui leur arrive et c'est en grandissant qu'ils saisissent que les attouchements et contacts sexuels auxquels ils ont été soumis ne sont pas la norme. Certains enfants victimes d'agressions sexuelles en bas âge croient que cela fait partie de leur éducation et il leur faut un certain temps avant de se rendre compte que cela n'arrive pas à leurs amis et à leurs voisins.

De plus, les enfants craignent tellement la désapprobation des adultes qu'il leur faut un moment avant de savoir où ils en sont et de décider qu'ils vont courir le risque. Ils ont parfois peur que leur mère se fâche, parce qu'ils croient avoir mal agi. Cela se produit particulièrement lorsque l'enfant a été forcé de participer activement à l'acte reproché. Selon les plus récentes recherches effectuées aux États-Unis, il semble que les enfants perçoivent différemment leur responsabilité à l'égard des agressions sexuelles et l'importance des traumatismes qu'ils causent selon qu'ils en ont été les victimes passives ou qu'ils ont été forcés d'y participer activement. Le second cas semble beaucoup plus dommageable pour les enfants parce qu'ils sont alors persuadés d'avoir fait quelque chose de mal.

Généralement, les enfants croient qu'ils ont fait quelque chose de mal parce qu'on leur demande de garder le secret et ils savent très bien la différence entre un bon et un mauvais

[Text]

secrets are. Obviously, the abuse would fall into the latter category. If children are induced to keep a secret that they know involves a bad activity, it does not take too much logic for it to follow that they think that they are bad and that they have done something wrong. That really, then, delays disclosure for children, and I think creates a lot of difficulty for children, because they are asked to live double lives; they are asked to be supreme actors and actresses and to present themselves to the outside world as if nothing is wrong, but yet, inside, feeling quite disturbed about the sexual abuse.

Therefore, some of the issues that are involved with disclosure are fear of disbelief and fear of anger by others, especially when children are not communicating about sexual activities to other children. They think that they are the only one that this has happened to and that is part of what creates that sense of disbelief; they think that this is just strange behaviour and they do not think anyone will believe them. One of the best benefits of treatment that we find is that the girls or boys can see that the same activities have happened to other children and that people cannot tell. Children often think that everyone can tell their thoughts and feelings from just looking at them. Children need to see that there is nothing unusual about themselves and that no one can tell that they have been abused.

The other thing that children are worried about is blame by the family for the abuse. In some disturbed families, particularly in families where there are issues of protection in general, there is a sense that some of these families end up blaming their children for asking for the abuse or for allowing it to happen, or for not making it stop. This is particularly difficult. I have found, with grandparents—in other words, the parents of the accused in incest cases. They are faced with the dilemma of having to believe that their son is a child molester and yet loving their grandchildren, and it is a very difficult situation for those grandparents. Similarly, with parents who find that an older sibling has abused a younger sibling, the parents do not know who to take care of. They realize that the older sibling has some severe emotional problems that would have led to the molesting of a younger sibling, but they know they have to protect the younger one, and those are very difficult positions for parents to be in. Sometimes it leads to blame for one particular member of that family, and that is what the victim fears the most.

As a consequence of that, sometimes—although not always—there is pressure, either directly or indirectly, to take it all back. The attitude is: "Very well, so perhaps the abuse took place. We will make sure nothing else happens and everyone will be fine." Except that we know from our experience of sexual abuse that, unless there is some clear action by the legal system, often abuse will recur. However, children are often put under pressure to take it back.

Fear of retribution by the offender is quite common, either directly or indirectly. Sometimes physical force is involved in

[Traduction]

secret. De toute évidence, les agressions sexuelles tombent dans cette dernière catégorie. Si on demande à un enfant de garder le secret sur ce qu'il sait être une activité reprehensible, il ne tarde pas à se faire une mauvaise opinion de lui-même et à se convaincre qu'il a mal agi. Ce phénomène pousse les enfants à ne pas divulguer immédiatement les sévices dont ils ont été l'objet et, à mon avis, leur crée bien des difficultés, parce qu'il les oblige à vivre une double vie; ils se trouvent forcés d'être des acteurs et des actrices hors pair tout en présentant l'image de la candeur au monde extérieur même si, à l'intérieur d'eux-mêmes, ils sont profondément troublés par les abus dont ils ont été victimes.

Ainsi, l'une des raisons pour lesquelles les enfants répugnent à raconter les sévices dont ils ont fait l'objet est la crainte de ne pas être crus et de susciter la colère des autres, particulièrement lorsqu'ils ne discutent pas de la sexualité avec d'autres enfants. Ils croient qu'ils sont les seuls à qui c'est arrivé et c'est en partie ce qui leur fait craindre de ne pas être crus; ils croient qu'ils se sont tout simplement comportés d'une façon étrange et que personne ne les croira. Nous constatons qu'un des aspects les plus avantageux du traitement est que les filles ou les garçons peuvent ainsi découvrir qu'ils ne sont pas les seuls dans leur situation et que le caractère confidentiel de leurs divulgations est respecté. Les enfants croient souvent qu'on peut deviner leurs pensées et leurs sentiments simplement en les regardant. Ils ont besoin d'être persuadés qu'ils ne sont pas anormaux et que personne ne pourra dire qu'on a abusé d'eux.

Les enfants craignent également d'être blâmés par leur famille. Dans certaines familles perturbées, particulièrement celles où il y a des cas de protection, on a l'impression qu'elles finissent par rejeter le blâme sur les enfants comme si ceux-ci avaient cherché à ce qu'on abuse d'eux, qu'ils l'aient permis ou ne l'aient pas fait cesser. J'ai constaté que le problème se pose avec une acuité particulière pour les grands-parents d'enfants dont les parents sont accusés d'inceste. Ces grands-parents vivent une situation très difficile parce qu'ils doivent admettre que leur fils s'en prend aux enfants et qu'ils aiment leurs petits enfants. Ou encore, lorsque des parents découvrent qu'un de leurs enfants plus âgé a abusé d'un cadet, ils ne savent plus duquel il faut s'occuper. Ils savent que le plus âgé a de graves difficultés d'ordre affectif qui ont pu entraîner ce comportement, mais ils doivent également protéger le plus jeune, et leur situation est très délicate. Il s'ensuit parfois que le blâme est rejeté sur un membre de la famille, et c'est ce que les victimes craignent le plus.

Il en résulte parfois—mais pas toujours—que les enfants subissent des pressions directement ou indirectement pour qu'ils retirent leurs accusations. On admet qu'il y a eu abus, mais on promet qu'ils ne se reproduiront plus. Mais nous savons grâce à notre expérience des agressions sexuelles qu'à moins d'une intervention claire du système judiciaire, les agressions se reproduiront dans bien des cas. Quoi qu'il en soit, on exerce souvent des pressions sur les enfants pour qu'ils retirent leurs accusations.

En outre, la crainte de représailles directes ou indirectes par l'agresseur est très répandue. Il arrive parfois que celui-ci ait

[Text]

sexual assaults; sometimes it is just a fear that the offender will be angry with them, and that will prevent children from disclosing. Also, many children have ambivalent feelings about offenders. We know from our own research and statistics, as well as comparing it with other centres, that 85 per cent of the offenders are known to their victims and are in positions of trust or authority. They are relatives or whatever. The old myth of sexual offenders being strangers to children just does not seem to be the case. That, therefore, creates ambivalent feelings for the children. These are people they know and like. Sometimes they have had good experiences with some of the offenders outside of the sexual experience and they are just not sure what to do about telling.

Also, children do not like to tell about sexual assault because of the shame and fear that they are the bad ones. As a child gets older and has some awareness of sexuality and some awareness that people generally do not talk about sex, especially to their children, they feel a great deal of embarrassment about the sexual abuse. That is particularly seen in adolescents. I find that school-age children, once they feel comfortable, can tell us about what has happened to them because they realize that we will help them. The adolescents are in a double bind. They have the judgment to realize that we are there to help, but they are really embarrassed about the abuse and they are embarrassed about being fooled by the offender into engaging in the sexual abuse.

Once children tell, there are a number of issues that we find affect the victims. One is the repeated interviews. First of all, children will either tell a parent or a member of their school personnel—that is the other common source of disclosure. Typically, they are then interviewed by the child welfare authorities; then they are interviewed by the police; then they go to the hospital and are interviewed there again and engage in a medical examination, if that is appropriate. As they are going along, of course, if there are charges laid, they will then have to repeat their story at the end in a trial. We find that, in some ways, it helps the victims to tell their story again—it objectifies it a little—but we find that many of the victims are tired of telling their story again. It is not something that they are happy about that has happened to them and they are telling their story to strangers. We are helpful strangers and we want to be nice to the children, but we do not have a personal relationship with them, and I think it is very difficult for children to have to tell their story again and again.

The medical examination, if it is in a facility where there are experienced people, can have a therapeutic benefit, in that children find out that their bodies are okay. A lot of children who have been invaded during the sexual abuse are very worried that they are broken; that they are torn; that they are pregnant. I have had eight-year-old girls tell me that they are

[Traduction]

utilité la force lorsqu'il a agressé sexuellement sa victime; ou encore, la seule crainte de susciter sa colère empêchera parfois l'enfant de le dénoncer. Par ailleurs, de nombreux enfants ont des sentiments ambivalents au sujet de leurs agresseurs. D'après nos recherches et les statistiques que nous avons, et à la suite de la comparaison de nos données avec celles d'autres institutions, nous savons que 85p. 100 des agresseurs sont connus de leurs victimes et que leur situation par rapport à eux est effacée sous le signe de la confiance ou de l'autorité. Ce sont des parents ou l'équivalent. Il semble tout simplement que le vieux mythe selon lequel les agresseurs sexuels sont des étrangers ne tienne pas. C'est ce qui explique les sentiments ambivalents des enfants à leur égard. Ce sont des personnes que les enfants connaissent et aiment. À part l'expérience sexuelle, ceux-ci ont parfois eu de bonnes relations avec certains de leurs agresseurs et ne savent tout simplement pas s'ils doivent les dénoncer.

En outre, les enfants n'aiment pas décrire les agressions sexuelles dont ils ont été l'objet parce qu'ils ont honte de ce qui leur est arrivé et craignent d'être dans leur tort. À mesure qu'ils grandissent, ils découvrent la sexualité et se rendent compte qu'on ne parle généralement pas du sexe, surtout à ses propres enfants, et ils se sentent très embarrassés de faire état d'une agression sexuelle. Cela se remarque particulièrement chez les adolescents. En effet, je constate que les enfants plus jeunes, dès qu'ils se sentent à l'aise, peuvent nous raconter ce qui leur est arrivé parce qu'ils se rendent compte que nous les aiderons. Les adolescents, eux, font face à un dilemme. Ils ont suffisamment de jugement pour se rendre compte que nous sommes là pour les aider, mais ils sont très embarrassés de s'être laissés persuader par l'agresseur de se livrer aux actes reprochés.

Lorsque les enfants se décident à parler, ils font face à d'autres problèmes, notamment la répétition des interrogatoires. Au début, ils parlent de l'agression dont ils ont été victimes à un parent ou à leur membre du personnel de leur école, ce qui représente l'autre principale source de divulgation des cas d'agression sexuelle. Ils sont ensuite généralement interrogés par les services de protection de l'enfance, puis par les policiers, puis ils vont à l'hôpital et y subissent un nouvel interrogatoire et, le cas échéant, un examen médical. Ensuite, si des accusations sont portées contre l'agresseur, ils doivent évidemment répéter leur histoire au cours du procès. Nous constatons qu'à certains égards, le fait de raconter plusieurs fois ce qui leur est arrivé aide les victimes parce que cela leur permet d'objectiver quelque peu la situation; en revanche, nous constatons également que de nombreuses victimes sont lassées de toujours répéter la même chose. Ce qui leur est arrivé n'est pas agréable et ils doivent le raconter à des étrangers. Nous voulons les aider et être à leur service, mais nous n'avons pas de relations personnelles avec eux, et je crois qu'il est très difficile pour des enfants de répéter indéfiniment leur histoire.

Pour peu qu'il soit fait dans de bonnes conditions, l'examen médical peut avoir un effet thérapeutique en ce sens qu'il rassure les enfants sur l'état de leur corps. En effet, bien des enfants qui ont subi une agression sexuelle craignent beaucoup d'avoir des fractures, des déchirures; les filles ont peur d'être enceintes. Des fillettes de huit ans m'ont dit qu'elles avaient

[Text]

worried that they are going to have a baby. I, as a psychologist, can reassure them, but there is nothing like the magic of a doctor saying: "Your body is okay. Everything is fine. You will be able to have children someday." It seems sort of unrealistic that children would worry about that sort of thing, but they have made the connection between the sexual assault and reproduction in their later life, and they are worried. Therefore, medical examinations can be helpful if they are done by experienced people.

If families do not believe and are not willing to protect, then children are removed from their homes for their own protection. Unfortunately, that makes children feel that they were to blame, and only reinforces the sense that the abuse was their fault rather than the fault of the offender. I have had many children complain to me about feeling that they are the ones who have been punished. The person who offended them is still out in the community, and they are the ones who have had to be removed from their home. We find that if there is good crisis intervention with families by the child welfare people, then parents do see the point of protection and are able to keep the children in their homes and, with bail conditions removing the offender, that eliminates the problem to some extent. However, it does happen that children are placed under foster care.

Ostracism and isolation can occur because children feel so different. They stay away from their peers because they do not want anyone to know what has happened to them. One little girl I was seeing was abused by a neighbour. The other children at school found out about it and they did not want to play with her because it was right in the community. Also siblings often will ostracize the victim. In many sexual abuse families, communication is not a major strong point for the family, and sometimes siblings do not know why dad is in jail or why he has been removed from the home; and the siblings are angry at the victim for having got the offender into trouble, and it creates more family tension. That is often difficult for the victim.

Victims end up feeling responsible for other people's feelings. I think that the little girl I mentioned in the case example is not unusual in feeling that the family upset, the family hardship that her mother was going through, was somehow her fault, because she could see the clear cause-and-effect relationship between having told about the abuse and her mother's being upset. She felt responsible for that.

The other thing that is difficult in the investigatory phase is the delays in proceedings. There is a delay between disclosure and the preliminary hearing. Often children give a statement to the police and they are not told what is going to happen until close to the proceedings. So they are left up in the air. Particularly, between the preliminary hearing and the actual trial, a clever defence lawyer can delay the proceedings for a substantial amount of time.

[Traduction]

peur d'avoir un bébé. En tant que psychologue, je peux les rassurer, mais il n'y a rien comme les propos rassurants d'un médecin qui leur dit que leur corps est en parfait état et que, s'il s'agit d'une fillette elle pourra avoir des enfants un jour. Il semble assez invraisemblable que des enfants s'inquiètent de ce genre de chose, mais ils ont fait la rapport entre l'agression sexuelle et la possibilité d'avoir des enfants ultérieurement, et ils ont peur. C'est pourquoi l'examen médical peut se révéler utile s'il est fait par des personnes expérimentées.

Si les familles ne croient pas à la nécessité de protéger leurs enfants et ne veulent pas le faire, ceux-ci sont enlevés de leur foyer pour leur propre protection. Malheureusement, cela suscite chez eux un sentiment de culpabilité et ne fait que les convaincre davantage que c'est leur faute plutôt que celle de l'agresseur si celui-ci a abusé d'eux. Beaucoup d'enfants se sont plaints à moi que c'étaient eux qui se sentaient punis. L'agresseur restait dans son milieu et c'étaient eux qui devaient partir de leur foyer. Nous constatons que si les services de protection de l'enfance interviennent à temps auprès des familles, les parents voient l'utilité de protéger leurs enfants et sont capables de les garder à la maison, ce qui règle le problème jusqu'à un certain point, pourvu que l'agresseur soit tenu sous caution de quitter les lieux. Toutefois, il arrive bel et bien que des enfants soient placés en foyer d'accueil.

Certains enfants sont également victimes d'ostracisme et d'isolation parce qu'ils se considèrent différents des autres. Ils restent à l'écart de leurs petits camarades parce qu'ils veulent que personne ne sache ce qui leur est arrivé. Je suivais le cas d'une fillette qui faisait l'objet d'agressions sexuelles de la part d'un voisin. Lorsque les autres enfants de son école l'ont appris, ils ne voulaient plus jouer avec elle parce que l'incident s'était produit directement dans la collectivité. Il arrive aussi souvent que ce soient les autres enfants de la famille qui ostracisent la victime. Dans bien des familles où il y a des cas d'agressions sexuelles, la communication n'est pas le point fort, et il arrive parfois que les enfants ne savent pas pourquoi leur père est en prison ou a dû quitter la maison; ils en veulent à la victime d'avoir mis son agresseur en difficulté, et cela crée davantage de tensions familiales. Cette situation est souvent pénible pour la victime.

Les victimes finissent par se sentir responsables des sentiments des autres personnes. Je crois que le cas de la fillette dont je viens de parler n'est pas rare: elle s'estimait jusqu'à un certain point responsable des bouleversements familiaux et des difficultés éprouvées par sa mère parce qu'elle faisait le lien entre cette situation et le fait qu'elle ait dénoncé les abus dont elle avait été victime. Elle se sentait responsable.

L'autre difficulté dans la phase d'enquête est la durée des procédures. Une certaine période s'écoule entre la dénonciation de l'agression sexuelle et l'enquête préliminaire. Il arrive souvent que des enfants fassent une déclaration à la police sans qu'on les informe de la suite des événements, jusqu'au moment où l'instruction de la cause est imminente. Ainsi, ils sont laissés pour compte, particulièrement lorsqu'un avocat de la défense habile réussit à retarder longtemps les procédures entre l'enquête préliminaire et le procès lui-même.

[Text]

That period seems to be very difficult for children, because they have already gone through the preliminary hearing; they know what to expect in court, and they know they are going to have to do it all over again. That is hard for children, to have to wait—and it is a long wait for children.

Once in court, as I mentioned in my example, I find that the fact that it is a public hearing is difficult for children. I can appreciate that the public has the right to hear these situations, but I am troubled by that quite often. It is not unusual for high school students to be parading through court. It is a hit-and-miss thing. They could be at a murder case or a sexual abuse case, or at some other kind of case. They are there to learn about the legal system. Senior citizen groups are often sitting in the back of the courtroom, just out of interest, as well as other people. It could be friends of the accused, or sometimes supporters of the children. It is difficult. We are talking about very private events that have happened to a child, and it is being paraded out in public. That is very hard for children to tolerate.

I find that facing the accused is quite difficult for children. I have had children ask me whether they have to look at the accused, or how close he will be in the courtroom. They are afraid to look at the accused because he will make a face at them. He will look angry—because children are worried that the accused will be angry with them, and for good reason; after all, they are the ones who blew the whistle on the problem.

They want to know whether the sheriff will protect them. They just want to feel safe. I think that children who have been abused, and who feel lack of protection, have extra requirements for safety, to feel that people will protect them; and seeing the person who was the perpetrator of their abuse, sitting within close proximity in court, is very difficult for young victims.

The next thing that I think is quite difficult for children is proving truthfulness. Children feel disbelief from the very beginning. As I said earlier, children cannot believe that anyone will believe them that this actually happened, particularly if the accused pleads not guilty. They feel that it is the word of an adult against the word of a child. Children are powerless. They have no sense of being believed over an adult.

Just sitting in court and having people argue—the crown and defence attorneys—about whether you are capable of telling the truth is very difficult for children. It makes them feel that they are not going to be believed. It is very intimidating and really throws them off course.

I have some concerns about the concept of whether children appreciate what an oath is. We have had situations where children have not said, for a particular judge, the magical words: "If you don't tell the truth, God will be mad at you." or "The most important place to tell the truth is in court." If you do not say those magical things for certain judges, then they are not willing to accept the fact that a child has told the truth. In other situations, so long as the crown has been able to lead a child through the concept of telling the truth in a general kind

[Traduction]

Cette période semble très difficile à traverser pour les enfants, parce qu'ils ont déjà subi l'étape de l'enquête préliminaire; ils savent à quoi s'attendre devant le tribunal, et ils savent aussi qu'ils devront recommencer toute leur histoire. L'obligation d'attendre est pénible pour eux et la période d'attente, très longue.

Au tribunal, comme je l'ai mentionné dans mon exemple, je constate que le caractère public du procès cause des difficultés aux enfants. Je comprends que le public a le droit de savoir ce qui se passe, mais cela me gêne très souvent. Il n'est pas rare que des élèves du secondaire défilent dans le tribunal. Ils viennent là au petit bonheur. Ils peuvent assister à un procès pour meurtre ou pour agression sexuelle ou à tout autre type de cause. Ils viennent là pour voir comment fonctionne le système judiciaire. Il arrive souvent aussi que des groupes de personnes âgées, ou d'autres personnes, s'assoient à l'arrière de la salle d'audience, par simple intérêt. Cela peut être des amis de l'accusé, ou parfois des partisans de l'enfant. C'est difficile. Il s'agit de faits très intimes qu'un enfant a vécus et dont on fait l'étalage en public. Les enfants ont beaucoup de difficultés à tolérer cela.

Je constate également qu'il leur est très difficile de faire face à leur agresseur. Certains m'ont demandé s'ils devraient regarder l'accusé ou à quelle distance de lui ils seraient dans la salle d'audience. Ils ont peur de le regarder directement parce que celui-ci les dévisagera d'un air menaçant. Il leur paraîtra en colère—parce que les enfants ont peur qu'il leur en veuille, et pour cause; après tout, ce sont eux qui ont dénoncé la situation.

Ils veulent savoir si l'officier de police les protégera. Ils veulent se sentir en sécurité. À mon avis, les enfants qui ont été victimes de sévices sexuels se croient peu protégés et ont des besoins particuliers en ce qui concerne leur propre sécurité. Ils veulent sentir qu'on les protégera; et voir leur agresseur si près d'eux au tribunal est très difficile à supporter pour de jeunes victimes.

L'autre chose qui, à mon avis, est très difficile pour les enfants, c'est de prouver qu'ils disent la vérité. Ils pensent qu'on ne les croit pas dès le début. Comme je l'ai déjà dit, ils ne peuvent imaginer qu'on va croire que c'est réellement arrivé, particulièrement si l'accusé plaide non coupable. Ils ont l'impression que c'est la parole d'un adulte contre celle d'un enfant. Ils se sentent impuissants. Ils ne croient pas que leur parole vaut celle d'un adulte.

Ne fut-ce que d'être devant un tribunal et d'entendre les avocats de la Couronne et de la défense argumenter pour savoir s'ils sont capables ou non de dire la vérité est très difficile pour les enfants. Ils ont le sentiment qu'ils ne seront pas crus. Ils sont très intimidés et se sentent vraiment dérouterés.

Il me paraît inquiétant qu'on se demande si les enfants peuvent ou non comprendre la nature d'un serment. Nous avons eu des situations où on n'a pas dit, devant un juge particulier, les mots magiques: «Si tu ne dis pas la vérité, le bon Dieu ne sera pas content de toi» ou «L'endroit le plus important où il faut dire la vérité est le tribunal». Pour certains juges, si on n'a pas prononcé ces paroles magiques, un enfant ne peut avoir dit la vérité. Dans d'autres cas, pourvu que la Couronne ait réussi à faire comprendre à l'enfant qu'il doit dire la vérité de façon

[Text]

of way—as was true for the girl I mentioned—that is sufficient. So I am concerned about the idiosyncratic nature of judges' decisions about whether a child can tell the truth.

Similarly, I have difficulty with the concept of sufficient intelligence, because there do not appear to be any clear guidelines about how a person can decide whether a child is sufficiently intelligent. To me, so long as a child is capable of communicating what has happened to him or her, then I would feel comfortable with a child being heard in court. That, to me, would represent intelligence. I am concerned that some tests have to be involved. I feel that every child has the right to be heard in court and, if he or she is capable of doing that, then I think it is up to the judge to make a decision for himself or herself about the allegations.

Children feel on trial in court. They are being asked to tell their story; they are being cross-examined; they are being questioned about details, and about whether they know what they are talking about. I think that is very difficult for children. I think the nature of sexual abuse is such that children feel the responsibility for the abuse. They feel that they have done something wrong; and making a child feel that he or she is on trial through a difficult cross-examination, and picking apart their story, just makes it harder for them and makes it difficult for them to appreciate that the responsibility for abuse clearly rests with the offender.

Senator Buckwold: Does a child ever have a lawyer?

Dr. Mills: The crown is there to represent the child.

Senator Buckwold: But is it meaningful? Are they there for the protection of the child?

Dr. Mills: I find that it varies. There are a number of crowns in Winnipeg who have specialized in child abuse work. They appreciate young children; they know how to develop a rapport with children; and they seem to know when to raise objections to particular kinds of questions. That is fine—except that what I find is that the words are already out of the defence attorney's mouth. A defence attorney can be really out of line and say something about the child's not knowing what he or she is talking about, or that the child has lied or asked for the abuse. The crown can object, but the words are already out. I find that to be really upsetting for children.

In the court decision aspect, I think that children do not win either way, actually. If there is an acquittal, as in this particular young girl's case, it is very confusing to explain the law to children. It is confusing to explain the law to adults sometimes. Children would find that difficult: "How come I am believed and yet the offender didn't get punished?" Or the judge may not be kind enough. This particular judge took the time to do that. There are no rules to say that a judge has to explain the law to a child. If a judge does not say anything to the child, the child is left with the sense that he or she was not believed, that the child is the guilty one rather than the alleged offender.

Even if the decision is that the person did commit the offence and there is some incarceration, that is no easier for children, because they have to live with the fact that they said

[Traduction]

générale—comme dans mon exemple de la fillette—cela suffit. C'est pourquoi, je m'interroge sur l'objectivité des décisions des juges quant à savoir si un enfant peut dire la vérité.

De même, j'ai des difficultés avec la notion d'intelligence suffisante, parce qu'il ne semble pas y avoir de directives claires sur la façon dont on peut décider si un enfant est suffisamment intelligent. En ce qui me concerne, du moment qu'il est capable de communiquer ce qui lui est arrivé, j'estime qu'il peut comparaître devant un tribunal, car cela prouve qu'il est intelligent. Je m'inquiète de certains tests qu'on veut faire subir aux enfants. Selon moi, chacun a le droit d'être entendu au tribunal et, s'il est capable de raconter son agression, c'est au magistrat qu'il revient de juger des accusations portées par lui.

Les enfants ont l'impression que ce sont eux qui sont jugés devant le tribunal. On leur demande de raconter leur histoire; on les contre-interroge; on leur demande des détails et s'ils savent ce dont ils parlent. À mon avis, c'est très éprouvant pour eux. Ils se sentent responsables de l'agression sexuelle à cause de la nature de l'agression. Ils s'imaginent qu'ils ont fait quelque chose de répréhensible; on leur donne l'impression que c'est eux qu'on juge en leur faisant subir un contre-interrogatoire serré et en disséquant leur témoignage. Il leur est donc difficile de comprendre que c'est bel et bien l'inculpé qui est responsable de l'agression.

Le sénateur Buckwold: L'enfant est-il représenté par un avocat?

Mme Mills: Ce sont les procureurs de la Couronne qui le représentent.

Le sénateur Buckwold: Est-ce utile? Sont-ils là pour protéger l'enfant?

Mme Mills: Cela dépend. À Winnipeg, un certain nombre de procureurs de la Couronne se sont spécialisés dans les affaires d'agressions d'enfants. Ils connaissent bien les petits, ils savent comment établir le contact avec eux et quand soulever des objections à l'égard de certaines questions. C'est très bien, mais l'avocat de la défense a déjà parlé. Un avocat de la défense peut faire une grossière erreur et dire que l'enfant ne sait pas de quoi il parle, qu'il a menti ou qu'il a provoqué l'agression. Le procureur de la Couronne peut élever une objection, mais les paroles sont déjà lâchées. À mon avis, c'est vraiment perturbant pour un enfant.

J'estime que les enfants sont toujours perdants, peu importe la décision du tribunal. S'il y a acquittement, comme dans le cas de la fillette, il est très difficile d'expliquer la loi aux enfants. C'est parfois difficile de l'expliquer aux adultes. L'enfant comprend mal comment il se fait qu'on le croit, mais que l'accusé reste impuni. Parfois, le juge n'est pas très gentil. Dans l'affaire dont on a parlé précédemment, il a pris le temps d'expliquer la situation. Mais il n'y a pas de règle qui oblige un juge à expliquer la loi à un enfant. Si le juge ne parle pas à l'enfant, celui-ci s' imagine qu'on ne l'a pas cru ou que c'est lui le coupable plutôt que l'inculpé.

Par contre, même si on rend un verdict de culpabilité et qu'il y a incarceration, la situation n'est pas plus facile pour l'enfant car il doit se faire à l'idée qu'il a envoyé quelqu'un en prison.

[Text]

something that sent someone to jail. We can explain to children over and over again: "But you did the right thing to tell; it has stopped other children being abused; it has stopped your being abused further; it is the fault of the offender, because he broke the law," but they still feel really bad that they sent someone to jail. Some children feel vindicated by that, but I find that the majority of children are really upset by the whole process.

The last step that the children go through is treatment. The timing of treatment is important. I think that our services in Winnipeg—and I suspect this is not unusual across the country—are scattered. Sometimes there are treatment groups for every age group, and the treatment groups are available all the year round; but there are other times when the groups start in September and if you do not get on the train right there you will miss it until the next September. So you end up with some children who get into treatment right away after disclosing, and others who end up waiting a year or more for treatment. I think that can be very difficult for children.

There is a lot of variation in the duration of treatment. I think this is an area which requires quite a bit of research. We have some treatment groups that last for ten weeks and others that last for a year.

I have grave concerns about these ten-week treatment groups, wondering whether you can solve a serious problem in children's feelings in a very short period of time. Really, we do not know what we are doing in treatment. We are trying our best, but I think we are doing it in a hit-and-miss way.

The other treatment issue that I want to mention is coordinated services. By that I am referring to some coordination between treatment for victims, offenders and families, particularly where there are family sexual abuse cases. We tend to be victim oriented. We want to help the person who was the victim of the crime in this case, but in doing that sometimes we do not provide the victims with the service they deserve—because they are the ones who feel picked out, they are the ones who feel that they have the problems, that no one else in the family has the problems. It makes them feel even more stigmatized by the assault.

I think that offenders are the people who need treatment. I would like to see more offender treatment. I would like to see a system where we can offer offenders some treatment as a diversion from incarceration. Then the victim does not have to feel guilty about sending someone to jail, and there is a chance that we can break the cycle of abuse, because we can treat the offenders and they will not do it again.

I will end here. We just want to leave it open for questions. I could go on talking forever.

The Chairman: I am sure there will be many questions.

Senator Nurgitz: I have a question on one aspect touched on by Dr. Mills. I refer to the capacity to give evidence. There is the matter of understanding an oath or of a judge finding sufficient intelligence. Your concern is with the word "oath". I can understand the importance of telling the truth and of knowing what that means. I was raised in a legal system where

[Traduction]

On peut lui expliquer maintes et maintes fois qu'il a fait ce qu'il fallait, qu'il a empêché d'autres enfants de subir le même traitement, qu'il ne sera plus victime d'agression dorénavant, que c'est l'accusé qui a tort car il a enfreint la loi; malgré tout, l'enfant continuera de se culpabiliser parce qu'il a envoyé quelqu'un derrière les barreaux. Certains enfants considèrent qu'ils ont eu tout à fait raison d'agir ainsi, mais d'après moi, la majorité sont vraiment perturbés par toute l'affaire.

Pour l'enfant, la dernière étape à franchir est celle de la thérapie. Le moment où elle a lieu est important. Nos services à Winnipeg ne sont pas regroupés; je soupçonne d'ailleurs qu'il en est de même un peu partout au Canada. Parfois, des thérapies de groupe sont offertes pour chaque catégorie d'âge, durant toute l'année; par contre, il arrive aussi qu'elles débutent en septembre et qu'il faille attendre au mois de septembre suivant si l'on n'a pas commencé le traitement à temps. Certains enfants commencent donc à suivre une thérapie immédiatement après avoir relaté les faits, alors que d'autres doivent attendre un an ou plus. À mon avis, cela peut être très éprouvant pour un enfant.

La durée de la thérapie varie considérablement. J'estime d'ailleurs qu'il faudrait faire des recherches dans ce domaine. Certaines thérapies de groupe durent 10 semaines, d'autres, un an.

J'entretiens de sérieux doutes quant aux chances de succès des thérapies de groupe de 10 semaines, car je me demande si l'on peut, en si peu de temps, résoudre un problème de cette envergure chez un enfant. En fait, dans le domaine des thérapies, nous y allons un peu à l'aveuglette. Nous faisons de notre mieux, mais je pense que nous y allons un peu au hasard.

En ce qui concerne les thérapies, je veux aussi parler de la coordination des services. Je veux parler d'une certaine coordination dans le traitement des victimes, des coupables et des familles, notamment lorsqu'il est question d'agressions sexuelles au sein de la famille. Nous avons tendance à axer nos efforts sur les victimes. Nous voulons les aider, mais en agissant ainsi, nous ne leur fournissons pas les services qu'elles méritent; elles se sentent en effet mises à part, elles ont l'impression que ce sont elles qui ont les problèmes et personne d'autre dans la famille. Elles sont encore plus marquées par l'agression.

Je pense que ce sont les accusés qu'il faut traiter. J'aimerais que l'on en soigne un plus grand nombre. Il faudrait qu'on puisse les traiter au lieu de les incarcérer. De cette façon, la victime ne se sentirait pas coupable d'envoyer quelqu'un en prison et l'on pourrait peut-être rompre le cycle de l'agression, car en traitant les agresseurs, on s'assurerait qu'ils ne récidivent pas.

Je vais m'arrêter ici car je pourrais parler sur ce sujet indéfiniment. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le président: Je suis certain qu'elles seront nombreuses.

Le sénateur Nurgitz: J'ai une question sur un aspect abordé par le Dr. Mills. Je veux parler de la capacité de témoigner. Il faut que le témoin comprenne en quoi consiste un serment ou que le juge détermine si le détenu est suffisamment intelligent. C'est le mot «serment» qui semble vous préoccuper. Je comprends qu'il est important de dire la vérité et de savoir ce que

[Text]

every judge went through the motion of a religious kind of test, that if you did not tell the truth you went to the other place—and for us that means the House of Commons!

Surely a judge has to say, “I will not accept the child’s evidence if the child displays some notion of having three inconsistent methods of describing one incident.”

Dr. Mills: There are a couple of things that we have to keep in mind when we discuss that. First, by the time a child is in court the child has had to tell his or her story a number of times. In their investigation, if the police find a great deal of inconsistency in the child’s statement, they will not proceed, or they will seek the crown’s opinion, and if the crown feels that the child is inconsistent, then often it does not proceed any further and no charges are laid. So I think that by the time a child gets to court, the child has had to tell a fairly consistent story about what happened. The child has had to explain it fairly clearly in order to convince the child welfare people, the police and the crown that something happened to them. To me, that should be sufficient. From what we know about children’s ability to tell the truth and about adults’ ability to tell the truth, I feel that there do not seem to be great differences. In fact, I would imagine that many people—without wishing to prejudge trials—who are accused of crime and who plead not guilty are lying.

Senator Nurgitz: You are not, for the moment, suggesting that a plea of not guilty in itself brings on a lie?

Dr. Mills: No; but I am saying that people say they did not do something when they did. From what we know from research and from our own experience, it does not seem that children are less capable than anyone else of telling the truth

Ms. Brenda Gravenor, Senior Therapist, Child Protection Centre, Winnipeg Children’s Hospital: Behind the brief is an American study that addresses the issue of children’s evidence. I do not know whether we provided it.

Senator Nurgitz: Are you saying that the evidence ought to be given and weighed in the same way as evidence is given by anyone else, without pre-tests?

Dr. Mills: Yes.

Senator Buckwold: I have some questions with respect to the adequacy of the legislation that is being proposed. Could you give us an overview of what you think is good and what you think is weak in this legislation and any changes that you think might make it more effective?

Ms. Gravenor: As Dr. McRae has said, we are not lawyers. We regard the task of going through the bill and addressing it in a legalistic way a formidable one. However, we have come up with some ideas that may help you in your deliberations. These are areas which we feel more strongly about. We are probably just as unsure and confused about some areas as anybody else. We met for two days with other groups at the provincial level and studied the Badgley Report and the proposed amendments contained in this legislation. So what I have to say has broader support than merely that within our group.

[Traduction]

cela signifie. J’ai grandi dans un système judiciaire où chaque juge invoquait des arguments religieux et expliquaient que si l’on ne disait pas la vérité, on irait à l’autre endroit, et dans notre jargon, il s’agit de la Chambre des communes!

Évidemment, un juge doit refuser le témoignage d’un enfant si celui-ci a trois versions contradictoires pour décrire un incident.

Mme Mills: Il y a deux aspects dont il faut se souvenir lorsqu’on discute de cette question. Premièrement, lorsque l’enfant comparaît devant le tribunal, il a dû raconter son histoire un certain nombre de fois. Au moment de l’enquête, si les policiers constatent que la déposition de l’enfant présente beaucoup de contradictions, ils n’intenteront pas de poursuites ou demanderont conseil au procureur de la Couronne; si ce dernier estime que la déposition de l’enfant n’est pas cohérente, on ne va pas plus loin et aucune accusation n’est portée. En conséquence, lorsque l’enfant arrive devant le tribunal, il a déjà dû relater les faits de façon très cohérente. Il a déjà dû fournir des explications très claires pour convaincre les travailleurs sociaux, les policiers et la Couronne de ce qui s’est produit. À mon avis, cela devrait suffire. D’après ce que nous savons à cet égard, je pense qu’il n’y a pas beaucoup de différence entre un enfant et un adulte pour ce qui est de dire la vérité. En fait, sans vouloir porter de jugement sur les procès, je pense que bon nombre de ceux qui sont accusés d’un crime et qui plaident non coupables mentent.

Le sénateur Nurgitz: Voulez-vous dire que la négation de la culpabilité est en soi un mensonge?

Mme Mills: Pas du tout, mais je dis que certains prétendent n’avoir pas fait quelque chose qu’ils ont fait. D’après les recherches qui ont été effectuées dans ce domaine et notre propre expérience, il ne semble pas que les enfants soient moins aptes à dire la vérité que les autres.

Mme Brenda Gravenor, thérapeute principale, Child Protection Centre, Winnipeg Children’s Hospital: Le mémoire s’inspire d’une étude américaine sur le témoignage des enfants. Je ne sais pas si nous l’avons annexée.

Le sénateur Nurgitz: Voulez-vous dire que le témoignage d’un enfant doit être recueilli et évalué au même titre que tout autre témoignage, sans test préalable?

Mme Mills: Oui.

Le sénateur Buckwold: J’ai quelques questions à poser sur la pertinence du projet de loi. Pourriez-vous nous donner un aperçu de ce qui, à votre avis, constitue les points forts et les faiblesses du projet de loi, et des modifications qui pourraient le rendre plus efficace?

Mme Gravenor: Comme l’a dit le Dr McRae, nous ne sommes pas des juristes. À notre avis, l’examen détaillé du projet de loi et de ses ramifications juridiques est une tâche considérable. Nous avons toutefois certaines idées qui vous aideront peut-être dans vos travaux. Elles touchent les domaines qui nous tiennent le plus à cœur. Nous sommes probablement aussi perplexes et nous ne voyons pas plus clair que les autres au sujet de certaines questions. Pendant deux jours, nous avons rencontré d’autres groupes provinciaux et étudié le rapport Badgley ainsi que les modifications proposées dans le projet de

[Text]

Our experience would support any measure that protects the child in the courtroom so that he or she is able to give their testimony and have it weighed.

Senator Buckwold: Do the proposed amendments meet that requirement?

Ms. Gravenor: There is still some concern about the intelligence test. The report of the Canadian Council on Children and Youth—and I do not have it with me—points out through the case law to which it refers that they are concerned that judges will use cases as precedents. One issue is consistency and putting in place guidelines so that the judges and lawyers can handle such matters in a consistent way throughout Canada. The other issue we feel fairly strongly about is the issue of excluding the accused.

Senator Nurgitz: What do you mean?

Ms. Gravenor: We support the legislation on that matter.

Senator Buckwold: In other words, the accused should not be present at the trial?

Ms. Gravenor: We are not completely in agreement on that matter. If children are to be heard properly, they have to be seen as special witnesses. They deserve protection and special kinds of consideration not given to adults. Adults can handle themselves in stressful situations more effectively than children. The legislation refers to closed-circuit television and other means of obtaining a child's testimony. It is our hope that the "other means" will be creatively described and that general guidelines will be put in place to guide the judiciary. Perhaps the Canadian Bar Association could come up with such guidelines.

Senator Buckwold: Are you aware of whether any of these different means that may be attempted are being used in other countries?

Dr. McRae: I have reviewed a project set up by the American Bar Association a number of years ago. Four particular areas of the United States were reviewed with regard to that very point. The basic concept was at the protection of the child in facing the perpetrator. There were a number of options, such as: *in camera* testimony where the child gives evidence before the judge, the child being placed in the courtroom in such a way that he or she does not have to face the perpetrator; closed-circuit television; and one-way mirrors. Some jurisdictions tried television while others tried positioning the child and the perpetrator; others tried one-way mirrors. As time went on, the technical support systems seemed to drop away and human solutions came to bear: for example, specially preparing the child for court; having support people with the child in the courtroom; positioning the child in such way that the perpetrator does not have access to him or her; special sensitivity on the part of the crown prosecutor and the judge. They found that personal approaches that were sensitive to the child were utilized more and more as time went on.

[Traduction]

loi. Mes propos ne sont donc pas corroborés uniquement par notre groupe. Cela dit, nous appuierons toute mesure visant à protéger l'enfant dans la salle d'audience de façon qu'il puisse rendre témoignage et que celui-ci soit pris en considération.

Le sénateur Buckwold: Les modifications proposées sont-elles satisfaisantes à cet égard?

Mme Gravenor: Nous avons encore certaines préoccupations au sujet du critère d'intelligence. Dans un rapport que je n'ai pas avec moi, le Conseil canadien de l'enfant et de la jeunesse s'inquiète de certaines décisions qui font jurisprudence et que les juges pourraient invoquer comme précédents. Il faudrait adopter une ligne de conduite uniforme et établir des principes directeurs pour que les juges et les avocats puissent régler ces questions de façon cohérente dans tout le Canada. L'autre question qui nous semble très importante concerne l'exclusion de l'accusé.

Le sénateur Nurgitz: Que voulez-vous dire?

Mme Gravenor: Nous appuyons le projet de loi à cet égard.

Le sénateur Buckwold: Autrement dit, l'accusé ne devrait pas être présent lors du procès?

Mme Gravenor: Cette question ne fait pas l'unanimité. Pour que les enfants présentent un témoignage valable, il faut qu'ils soient considérés comme des témoins spéciaux. Ils ont besoin de protection et d'attentions spéciales que l'on n'accorde pas aux adultes, ces derniers pouvant surmonter les situations pénibles mieux que les enfants. Il est question dans le projet de loi d'appareils de télévision en circuit fermé et d'autres moyens servant à recueillir le témoignage d'un enfant. Nous espérons que ces autres moyens seront décrits de façon constructive et qu'on élaborera des lignes directrices générales pour guider le système judiciaire. L'Association du barreau canadien pourrait peut-être rédiger ces lignes directrices.

Le sénateur Buckwold: Savez-vous si ces autres moyens auxquels on pourrait avoir recours sont actuellement utilisés dans d'autres pays?

M. McRae: J'ai étudié un projet mis en œuvre par l'*American Bar Association* il y a un certain nombre d'années. Les auteurs ont examiné à cette fin quatre régions des États-Unis. Le principe fondamental était de protéger l'enfant qui fait face à son agresseur. Différentes solutions étaient proposées, par exemple, faire témoigner l'enfant à huis clos devant le juge, placer l'enfant dans la salle d'audience de façon qu'il n'ait pas à faire face à l'inculpé, utiliser la télévision en circuit fermé, ou des miroirs sans tain. Certains tribunaux ont essayé la télévision, d'autres ont décidé de placer l'enfant d'une certaine façon par rapport à l'accusé; d'autres ont opté pour les miroirs sans tain. Avec le temps, il semble toutefois qu'on se soit désintéressé de l'aspect technique pour privilégier l'aspect humain: par exemple, on a essayé de préparer l'enfant à comparaître devant le tribunal; on a laissé des personnes-ressources l'accompagner dans la salle d'audience; on l'a placé de façon que l'accusé ne puisse communiquer avec lui, et les procureurs de la Couronne et les juges ont agi avec plus de compréhension. Il semble qu'avec le temps, on ait privilégié de plus en plus les approches personnalisées qui tiennent compte de l'enfant.

[Text]

Senator Buckwold: But you cannot write that into the law.

Dr. McRae: No, but I think that the basic concept that the child should be protected from the accused and should not have to face the accused directly should be there.

Ms. Gravenor: Unfortunately, it is the rule rather than the exception that after disclosure and investigation a child may not see a support person again. When the child gets to court, he or she may be accompanied by the non-offending parent, a childcare worker or a foster parent, but none of the other protective devices is there. Perhaps they cannot be written into the law, but there should be some initiative—perhaps on the part of the Canadian Bar Association—to discuss these ideas and to come up with guidelines for judges and lawyers.

Senator Buckwold: I can understand that in Winnipeg, with all its professional help, you might be able to achieve some of the things you have talked about. However, what happens out in the hinterlands where the support staff is not available?

Dr. Charles Ferguson, Director of Pediatrics and Ambulatory Care and Clinical Director, Child Protection Centre, Winnipeg Children's Hospital: Things are not in good shape in the hinterlands. In our view most rural communities offer a very modified justice system for children, particularly those rural communities where you have to fly in. On the other hand, people who live in the remote parts of our country are demanding more sophisticated services. Many of these communities have the latest technological innovations such as television dishes, video recorders and so on. Obtaining justice for children in these environs will depend entirely on the setups in urban centres. I have testified as an expert witness on many occasions. Rarely am I able to see the accused in the courtroom. I am usually tucked down beside the judge and the accused is out of my line of vision. I would rather be able to see the accused, even though I am an impartial witness. I think that the courtroom should be arranged in such a way that the child is out of sight of the accused, and this can easily be done in most remote parts of the country. As Dr. McRae has suggested, one-way mirrors could be used. We use them a lot in child development.

As you all know, northern people are very anxious for the justice system to touch them and to bring the kind of relief to children that is required. I think that has been graphically described here today. In the current system, the balance of justice tips towards the accused. The data we have uncovered show that children rarely have a chance in the current system and that there is a serious problem in the way children are repeatedly victimized. Of course, it is worse in the north. However, I am very optimistic, and I think that such changes as proposed in this legislation can be introduced in the north as well.

I have one comment about the bill. We have studied it in great detail. The concept of sexual touching is an important one. Many of the techniques, what I call the sexual acrobatics,

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Mais on ne peut pas écrire cela dans la loi.

M. McRae: Non, mais je pense que le principe fondamental devrait y figurer: l'enfant doit être protégé de l'accusé et ne pas avoir à lui faire face directement.

Mme Gravenor: Malheureusement, une fois qu'il a relaté les faits et que l'enquête est terminée, l'enfant ne peut généralement plus voir de personne-ressource. Lorsqu'il se présente devant le tribunal, il peut être accompagné du parent innocent, d'un travailleur social ou d'un parent nourricier, mais aucune autre mesure de protection n'est appliquée. On ne peut sans doute pas le faire figurer dans la loi, mais quelqu'un devrait prendre l'initiative d'organiser des discussions à ce sujet et d'élaborer des principes directeurs à l'intention des juges et des avocats. L'Association du barreau canadien pourrait peut-être s'en charger.

Le sénateur Buckwold: Je sais qu'avec toute l'aide professionnelle dont on dispose à Winnipeg, on peut y réaliser certaines de vos propositions. Mais qu'arrive-t-il dans les régions éloignées où il n'y a pas de personne-ressource?

Dr Charles Ferguson, directeur de la Pédiatrie, des Soins ambulatoires et de la Clinique, Child Protection Centre, Winnipeg Children's Hospital: La situation n'est pas très rose dans les régions éloignées. À notre avis, la plupart des collectivités rurales sont dotées d'un système judiciaire très rudimentaire pour les enfants, notamment celles où il faut se rendre en avion. Ceux qui habitent les régions éloignées du Canada exigent par ailleurs des services plus modernes. Bon nombre des collectivités disposent des dernières innovations technologiques comme les antennes de télévision paraboliques, les magnétoscopes, etc. Dans ces régions, le système judiciaire à l'intention des enfants dépendra entièrement de celui qu'on mettra en place dans les centres urbains. En tant qu'expert, j'ai été cité à comparaître comme témoin à maintes occasions. Je peux rarement voir l'accusé dans la salle d'audience. Je me trouve habituellement à côté du juge, et l'accusé n'est pas dans mon champ de vision. Je préférerais pouvoir le voir, même si je suis un témoin impartial. Je pense qu'il faudrait aménager les salles d'audience de façon que l'enfant soit hors de la vue de l'accusé; c'est facilement réalisable dans la plupart des régions éloignées du pays. Comme l'a indiqué le Dr McRae, on pourrait utiliser des miroirs sans tain. Nous les employons souvent pour étudier le développement des enfants.

Comme vous le savez tous, les habitants du Nord sont très désireux de voir le système judiciaire les atteindre et apporter aux enfants l'aide qui s'impose. Je pense qu'on l'a bien montré ici aujourd'hui. Dans le système actuel, la balance de la justice penche vers l'accusé. Selon les données recueillies, les enfants ont rarement une chance dans le système actuel et le grand nombre d'enfants qui sont victimes d'agression représente un problème grave. Évidemment, la situation est pire dans le Nord. Cependant, je suis très optimiste et je pense que les modifications proposées dans le projet de loi peuvent également être appliquées dans le Nord.

J'ai une observation au sujet du projet de loi. Nous l'avons étudié en détail. La disposition relative aux attouchements sexuels est importante. Bon nombre de ce que j'appelle les acroba-

[Text]

occurring today are unique and are such that if the law does not encompass them there will be a shortfall. The bulk of the children we see are not subjected to sexual intercourse. Many of them have sexually transmitted diseases even though they have not been subjected to sexual intercourse. Orifices are not generally penetrated in the kinds of offences that we are discussing here today. The various other forms of sex offences such as exposure and buggery are fairly well covered in the law, except that the definition of age with regard to buggery could be improved. I think this legislation covers sexual touching fairly well. Personally, I do not believe that the accused should not be outside the courtroom because there are so many audio-visual and constructive adjustments that may be made that it is hardly necessary.

The Chairman: Do you have any views with regard to trials themselves? For example, do you have views with regard to judge and jury as opposed to judge alone? Do you think that is helpful?

Also, I am wondering whether there should be some kind of restriction as to what people are allowed into the courtroom during these trials. From what you have said today, Dr. Mills, I would like to see closed trials; in other words, open to the public in the sense that there would be reporters and people such as that, but not the general public. That is something I would like you to comment on.

There is a clause in the act here that we questioned with Mr. Mosley of the Department of Justice when he was before us and that is this new clause about videotaping evidence. That concerns me. I do not know if you have had a chance to read Mr. Mosley's statement, but I asked him about that new clause. The clause says that the videotape must be made soon after the alleged offence. This touches exactly on the point you made that very often the offence is not even reported for perhaps one, two or three years after it actually occurred, and yet Mr. Mosley says that the clause is referring to soon after the offence rather than soon after the disclosure. That, to me, is rather a serious matter to be considered and perhaps one clause that should be changed in the proposal here.

Dr. Mills: I agree with you. I can see the point of the videotaping being done soon after the complaint, but because of the delay in disclosure that is not practicable. The research suggests that children rarely disclose soon after the last sexual assault. In fact, one study from Seattle suggested that only 16 per cent of their incest victims disclosed within 48 hours and, typically, it was days to years. That would really eliminate the usefulness of videotape as a support or as a supplement to children's testimony, if there was that sort of addition.

My only concern about videotaping is that I feel it important that the people doing the videotaping and doing the interviews on the videotaping have some background in interviewing children. I think some of the experiences in the U.S. with respect to videotapes entering court were that people who were using the videotapes for different purposes found that there

[Traduction]

ties sexuelles que l'on constate aujourd'hui sont uniques et si la loi ne les englobe pas, il y a lacune. La plupart des enfants que nous voyons n'ont pas été incités à avoir des rapports sexuels. Mais bon nombre ont quand même des maladies qui leur ont été transmises sexuellement. De façon générale, ils n'ont pas été pénétrés, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas été l'objet des types d'infraction dont nous discutons ici aujourd'hui. Les diverses autres formes d'infraction sexuelle comme l'exhibitionnisme et la sodomie sont assez bien couvertes par la loi, à cette exception près que la définition de l'âge relatif à la sodomie pourrait être améliorée. Je pense que la loi couvre assez bien la question des attouchements sexuels. Personnellement, je ne crois pas que l'accusé ne devrait pas être à l'extérieur de la salle d'audience étant donné tous les moyens audio-visuels et autres qui peuvent être utilisés.

La présidente: Avez-vous des idées au sujet des procès eux-mêmes? Par exemple, avez-vous des opinions sur la question des procès avec juge et jury par opposition aux procès avec juge seul? Pensez-vous que c'est utile?

Je me demande aussi s'il devrait y avoir des restrictions quant aux personnes à admettre dans la salle d'audience. D'après ce que vous avez dit aujourd'hui, madame Mills, je préférerais que ces procès se déroulent à huis clos, c'est-à-dire que les journalistes puissent y assister, mais non le grand public. J'aimerais que vous nous fassiez part de vos observations à ce sujet.

Il y a un article du projet de loi sur lequel nous nous sommes interrogés avec M. Mosley du ministère de la Justice lorsqu'il a comparu devant nous; je veux parler du nouvel article sur les enregistrements magnétoscopiques, qui me préoccupe. Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de lire la déclaration de M. Mosley, mais je l'ai interrogé sur ce nouvel article, qui dit que l'enregistrement doit avoir été fait peu après la perpétration de l'infraction reprochée. C'est directement lié à ce que vous faisiez valoir; en effet, très souvent, l'infraction n'est signalée qu'une, deux ou trois années après qu'elle a été commise; M. Mosley soulignait que l'article dit «peu après la perpétration de l'infraction» et non peu après sa divulgation. C'est une nuance importante qu'il y aurait lieu d'examiner, et cet article devrait peut-être être modifié.

Mme Mills: Je suis d'accord avec vous. L'enregistrement peut être réalisé peu après le dépôt de la plainte; mais si les faits sont divulgués trop tard, c'est inutile. D'après les recherches effectuées, les enfants divulguent rarement les faits peu après avoir été victimes d'agression sexuelle. En fait, une étude effectuée à Seattle révèle que seulement 16 % des victimes d'inceste ont rapporté les faits dans les 48 heures; en général, ce n'est que des jours ou des années plus tard. En employant ces termes, on supprime véritablement l'utilité des enregistrements magnétoscopiques produits à l'appui du témoignage d'un enfant ou en complément.

À ce sujet, je juge simplement important que les auteurs de l'enregistrement et ceux qui font les entrevues qui sont enregistrées connaissent les techniques utilisées pour interroger des enfants. D'après certaines expériences américaines au sujet d'enregistrements magnétoscopiques produits devant le tribunal, ceux qui utilisaient les enregistrements à diverses fins

[Text]

were leading questions on the videotapes which essentially negated the children's evidence, even though people in general assumed that the children were abused. For that reason, I think it is important that the videotapes be done by people who appreciate how to interview children so that leading questions are not asked and there are no concerns about putting ideas into children's heads.

The Chairman: Do you think that videotapes could be used more constructively to obviate the necessity of having the child repeat the evidence time and time again? Could the videotaping be done in such a way that, as you say, you want to prevent leading questions, but having both the crown prosecutor and the defence present so that the child would not need to go through the process time and time again, because that seems to be one of the more harrowing aspects of this procedure from the child's point of view.

Dr. Mills: Madam Chairman, that is what we assume. Actually, in Winnipeg there is a Department of Justice or Attorney General's Department pilot project that is being done on the usefulness of videotaped evidence in the investigatory procedure. One of the questions that they are raising is whether the use of videotaping prevents repeated interviews and, in that way, reduces the trauma of sexual assault. I think it is obvious that we do not know the answer to that yet, but it is an important area of research that must be done.

The Chairman: Would you find it helpful if the public were restricted from the courtroom?

Dr. Mills: Yes, I think so. I can appreciate that the accused has the right to some support in court, but I say let him have his support when the victim is not on the stand. There are five whole days of proceedings when the accused can have his supporters in the audience and feel that he is being properly heard, but I feel that while the victim is being asked to tell her story and is being cross-examined, it would be most helpful if the public was excluded. I have been in courtroom situations where there have been people there who were friends of the accused. The little girl is telling her story and they are sitting there grinning and making faces, and the judge looks up and they are all innocent-looking. I think that is rather unnerving. I have been an expert witness in criminal court and family court and I feel unnerved by having an audience. I cannot imagine how young children ever get through presenting their testimony with all of those people there. Then to have the addition of the high school students and the senior citizens and the persons off the street, I think it all becomes very difficult.

Senator Nurgitz: It makes the procedure something of a bloodsport.

Dr. Mills: Yes, that is right. In some communities, this is the major form of entertainment, and I object to that. I appreciate that these are criminal proceedings that must be taken very seriously, but I think that children deserve our protection and some special consideration for what they are going through. I think it punishes children to make them feel humiliated in court, to make them feel that the whole thing was not

[Traduction]

ont trouvé que certaines questions tendancieuses n'aient essentiellement le témoignage des enfants, même si les gens en général présumaient que les enfants avaient été victimes d'agression. Pour cette raison, je pense qu'il importe que les enregistrements soient faits par des personnes qui savent comment interroger les enfants, de façon à ne pas leur poser de questions tendancieuses et qu'on ne puisse s'inquiéter qu'on leur ait mis des idées dans la tête.

Le président: Pensez-vous que les enregistrements magnétoscopiques pourraient être utilisés de façon plus constructive, de manière à supprimer la nécessité de faire constamment répéter aux enfants leur histoire? Ne pourrait-on réaliser les enregistrements de telle sorte que, comme vous le dites, il n'y ait pas de questions tendancieuses; l'avocat de la Couronne et celui de la défense pourraient être présents, de façon que l'enfant n'ait pas à répéter plusieurs fois la même chose, ce qui semble un des aspects les plus harassants de cette procédure du point de vue de l'enfant.

Mme Mills: Madame la présidente, c'est ce que nous présumons. En fait, à Winnipeg, le ministère de la Justice ou celui du Procureur général réalise actuellement un projet pilote sur l'utilité des enregistrements magnétoscopiques dans la procédure d'instruction. On veut savoir, entre autres, si l'utilisation de ces enregistrements supprime la nécessité de répéter les interrogatoires, de manière à réduire le traumatisme qu'occasionne une agression sexuelle. De toute évidence, nous ne connaissons pas encore la réponse à cette question, mais il s'agit de recherches qu'il importe de faire.

Le président: Jugeriez-vous utile que le public n'ait pas accès à la salle d'audience?

Mme Mills: Oui, je le pense. Je reconnais que l'accusé a droit à un certain appui dans la salle, mais non lorsque la victime comparaît. Il y a cinq jours complets pendant lesquels l'accusé a droit à la présence de ses partisans, de sorte qu'il estime être bien entendu, mais lorsque la victime doit raconter son histoire ou être contre-interrogée, il serait très utile que le public soit exclu de la salle. J'ai connu des cas où des amis de l'accusé étaient dans la salle; la petite fille racontait son histoire et eux faisaient toutes sortes de simagrées, mais lorsque le juge levait la tête, ils avaient tous l'air innocent. C'est plutôt déconcertant. J'ai témoigné comme expert au criminel ainsi que dans des tribunaux de la famille, et le fait d'avoir un auditoire est déconcertant. J'imagine mal que de jeunes enfants doivent faire leur témoignage en présence d'un vaste auditoire. Ajoutez les élèves du secondaire, les personnes âgées et monsieur tout le monde, et je pense que la situation devient très difficile.

Le sénateur Nurgitz: On en arrive à une véritable partie de chasse.

Mme Mills: C'est exact. Dans certaines localités, c'est la principale forme d'attraction, et je ne suis pas d'accord. Je reconnais qu'il s'agit de poursuites au criminel qui doivent être prises au sérieux, mais je pense que les enfants méritent notre protection et une considération spéciale étant donné ce par quoi ils doivent passer. On les punit si on leur donne l'impression qu'on les humilie au tribunal, que ce n'était pas la peine

[Text]

worth telling, and to make them feel that they really did something wrong.

As far as juries are concerned, I appreciate the accused has the right to a jury; that is his prerogative, but I suppose it adds to the number of people present.

Ms. Gravenor: One thing I would like to comment on, and I do not know the name of it, but there was a recent study done in the U.S. that looked at juries. To a lot of people, the obvious thing would be that the defences of juries would melt because their hearts would reach out to this little child who has been sexually assaulted. In fact, that is not the case. Juries are made up of people and people have children and some jurors may have children who are troublesome and perhaps tell stories and make up lies, so that juries do not necessarily take on this heart-warming feeling about children. In fact, it could be devastating, and particularly if the child has any kind of behaviour problem or happens to be a promiscuous young child or young teenager, or has exhibited any kind of deviant behaviour that can be presented in a bad light.

Dr. Ferguson: I would like to make a comment. I would be opposed to the concept of juries, and here are the reasons: One of the major issues in argument is the up-grading of the judiciary; not the education of the judiciary but the bringing up to date of the judiciary. I think we have spent increasing amounts of time in helping the judges of the Queen's Bench and other levels of court understand many of the issues we have discussed today. These do not come automatically to lawyers or physicians or to any other discipline. I think that, ultimately, we hope to have a bench that understands the phenomenon that we have discussed today. The amount of investment we have put into that I can see being dissipated by having in the courtroom a crowd of individuals who are emotionally either attached to the child or to the accused, or who somehow cannot separate out their feelings relevant to the children in their own homes, et cetera. I think that ultimately an educated bench will be a major factor in this whole process.

Ms. Gravenor: Perhaps even a code of ethics will emerge that can be defined by a group of law-makers, crowns and defence attorneys so that again, taking into consideration the child as a special witness who has special requirements, perhaps they could come up with some behaviour that is acceptable to all parties in the group. However, this would come from the education after the bill is passed.

Senator Cogger: I would like to put a question to the witnesses, if I may, Madam Chairman.

With respect to some of the difficulties described here today and some of the emotional trauma associated with a trial involving the most private part of your life, et cetera, are these things not associated, for instance, with the standard rape case where a child is not involved? In other words, you could have a young person of 18 or 19 years of age having to tell the police the same sad story, undergo a difficult medical examination, repeat her story five times, go to court and find a group of older citizens or a group of school children walking into that courtroom; yet find that, having gone through this whole process, this young person afterwards finds herself more or less

[Traduction]

de raconter leur histoire et qu'ils ont en fait commis une mauvaise action.

Pour ce qui est des jurys, je reconnais que l'accusé a droit à un jury; c'est sa prérogative, mais je suppose qu'on ajoute encore là au nombre de personnes présentes.

Mme Gravenor: J'aimerais mentionner qu'aux États-Unis, une étude—je n'en connais pas le nom—a été effectuée au sujet des jurys. Pour bon nombre, il est certain que les jurés s'entendraient, car ils seraient touchés par ce petit enfant qui a été agressé sexuellement. Mais en fait, ce n'est pas le cas. Certains membres des jurys ont des enfants qui leur causent des difficultés, leur content des histoires, leur disent des mensonges; les jurys ne sont pas nécessairement compatissants envers les enfants. En fait, ils peuvent être terribles, particulièrement si l'enfant a un problème de comportement, s'il a eu des comportements déviants qu'on peut présenter sous un mauvais jour ou encore s'il s'agit d'un adolescent enclin à la luxure.

M. Ferguson: J'aimerais faire une observation. Je serais opposé à la présence de jurys, et ce, pour les raisons suivantes: l'une des principales questions en litige est l'amélioration du système judiciaire; non son éducation, mais sa mise à jour. Je pense que nous consacrons de plus en plus de temps à aider les juges du banc de la Reine et d'autres instances à comprendre bon nombre des questions que nous avons abordées aujourd'hui. Elles ne sont pas nécessairement évidentes pour un avocat, un médecin ou un autre spécialiste. Finalement, nous espérons que les magistrats comprennent le phénomène dont nous discutons aujourd'hui. Tout le travail que nous avons fait pourrait être sapé par la présence au tribunal d'une foule de personnes éprouvant de l'attachement soit pour l'enfant, soit pour l'accusé, ou qui ne peuvent éprouver que les sentiments qu'ils ont envers leur enfant à la maison, etc. Au bout du compte, je pense que la présence de magistrats bien renseignés sera un facteur capital dans tout le processus.

Mme Gravenor: Peut-être qu'un groupe composé de décideurs et d'avocats de la Couronne et de la défense pourra établir un code d'éthique acceptable à toutes les parties et qui tienne compte des besoins particuliers de l'enfant en tant que témoin particulier. Toutefois, ce serait après l'adoption du projet de loi.

Le sénateur Cogger: J'aimerais poser une question aux témoins, si vous le permettez, madame la présidente.

Par rapport à certaines des difficultés que nous avons décrites aujourd'hui et au traumatisme que peut causer un procès dans lequel on expose votre vie privée, etc., ne s'agit-il pas d'éléments que l'on retrouve habituellement dans les affaires de viol concernant un adulte? Mais un jeune de 18 ou 19 ans peut devoir raconter à la police la même histoire, subir un difficile examen médical, répéter l'histoire plusieurs fois, se présenter au tribunal, se retrouver en présence d'un groupe de personnes âgées ou d'élèves puis, au bout du compte, être plus ou moins victime parce que l'accusé s'en tire indemne. Est-ce une supposition exacte?

[Text]

the victim because the accused gets off scot-free. Is that a correct assumption?

Dr. Mills: Yes.

Senator Cogger: What I am concerned about here is that, under the guise of protecting a special kind of witness, we do something to drastically change our system. On the other hand, we have to recognize that we are facing a process of law that we have given to ourselves. I heard Dr. Ferguson, I think, say that the balance of justice is tipped in favour of the accused. That happens to be our system of law. The accused is innocent until proven guilty without the shadow of a doubt, and therefore I do not think it is the intent of the minister to tip the balance. I think what the minister has in mind is to seek some means of securing the evidence, whether it comes from an adult or a child, where the witness would be a witness regardless of his age, and not be victimized.

Dr. Ferguson: Yes.

Senator Cogger: And not tipping the balance.

Senator Nurgitz: In other words, not tipping it the other way?

Senator Cogger: Yes, that is right. In other words, we want to keep our system. We are not about to change the fundamentals of criminal law in Canada.

Dr. Mills: Senator, I have been through sexual assault trials involving adults. There was an unfortunate case in Brandon, Manitoba, recently where a woman had been a sexual assault victim from the age of approximately 6 to 15. She never told anyone about it. She got married at a rather young age and managed to leave her home in that way. At the age of 25, she went home for a visit, at which time her father raped her. She had not been home for ten years and decided that it would be all right now. She went home, her father raped her, and her husband made her go to the police and tell. She gave a very clear police statement. She was upset about going through court and felt on trial, and all of the things you are describing, but at 25 she could manage. She was a grown-up and she needed support and all of those kinds of things, but she was an adult and could look after herself.

However, I do not think you can put children in the same category. Part of being a child is feeling that you are safe and protected and cared for, and I think that we expect children to require a little more from us so that, in fact, it is an even situation. That is why I feel that children are somewhat different kinds of witnesses than the adult rape or sexual assault victim.

Senator Cogger: I agree with you, Dr. Mills, but is it not the intent to put the child in as comfortable a position as he or she would be if he or she were an adult witness? I am sure it is not comfortable to testify in a case of rape, even if you are 25.

Senator Nurgitz: Or five.

Ms. Gravenor: I think it is worse when you are five.

Senator Cogger: Yes, it is probably worse when you are five, and what you are trying to achieve is to change the rules some-

[Traduction]

Mme Mills: Oui.

Le sénateur Cogger: Ce qui me préoccupe ici, c'est que sous le couvert de la protection d'une catégorie de témoins particulière, nous intervenons pour modifier radicalement notre système. Par ailleurs, nous devons reconnaître que notre système judiciaire est celui que nous nous sommes donnés. Je pense avoir entendu M. Ferguson dire que la balance de la justice penchait en faveur de l'accusé. Tel est notre système judiciaire. L'accusé est innocent tant qu'il n'est pas reconnu coupable sans l'ombre d'un doute et je ne pense pas que le ministre entend rééquilibrer la balance. Je pense qu'il vise plutôt à trouver des moyens d'obtenir des preuves, que ce soit d'un adulte ou d'un enfant; il veut que le témoin soit considéré comme tel indépendamment de son âge et qu'il ne devienne pas une victime.

M. Ferguson: Oui.

Le sénateur Cogger: Et non faire pencher la balance.

Le sénateur Nurgitz: Autrement dit, la faire pencher dans l'autre sens?

Le sénateur Cogger: C'est exact. En d'autres termes, nous voulons conserver notre système. Nous n'allons pas modifier les fondements du droit criminel au Canada.

Mme Mills: Monsieur le sénateur, j'ai assisté à des procès mettant en cause des adultes qui avaient été victimes d'agression sexuelle. À Brandon, au Manitoba, il y a eu récemment la triste affaire d'une femme qui a été victime d'agressions sexuelles de l'âge de 6 à 15 ans. Elle n'en avait jamais parlé à personne. Elle s'était mariée assez jeune pour quitter sa famille. À l'âge de 25 ans, elle y est retournée en visite, et son père l'a violée. Elle n'était pas allée chez ses parents depuis dix ans et s'était dit que tout se passerait bien. Elle y est allée et son père l'a violée. Son mari l'a incitée à le dénoncer à la police, à laquelle elle a fait une déclaration très claire. L'idée de se présenter au tribunal et de tout raconter ce que vous décrivez la dérangeait, mais elle avait 25 ans et elle pouvait se débrouiller. Ce n'était plus une enfant qui avait besoin de soutien, etc.; c'était une adulte capable de s'occuper de soi.

Je ne pense pas qu'on puisse toutefois placer les enfants dans la même catégorie. Quand on est un enfant, on a besoin de se sentir en sécurité, protégé et aimé, et je pense que nous nous attendons que les enfants aient un peu plus besoin de nous de sorte qu'en fait, la situation soit égale. C'est pourquoi j'estime que les enfants sont des témoins différents des adultes qui sont victimes de viol ou d'agression sexuelle.

Le sénateur Cogger: Je suis d'accord avec vous, madame, mais ne veut-on pas placer l'enfant dans une situation aussi inconfortable que si c'était un adulte? Je suis sûr qu'il n'est pas aisé de témoigner dans une affaire de viol, même si l'on a 25 ans.

Le sénateur Nurgitz: Ou cinq.

Mme Gravenor: Je pense que c'est pire quand on a cinq ans.

Le sénateur Cogger: Oui, c'est probablement pire, et vous essayez d'obtenir qu'on modifie quelque peu les règles, de

[Text]

what—for instance, allowing for the videotaping of evidence or, as Dr. Ferguson was suggesting, arranging that the witness never be in the line of vision of the accused. That is something that I call changing the rules somewhat. Someone suggested, for instance, that all of those sessions should be held *in camera*. Again, the principle is that justice is public. However, I would agree that judges should readily grant a request for an *in camera* hearing in view of the delicacy of the testimony, the possible trauma to the victim and to the witnesses, et cetera. However, at least you do not purport to change the principle altogether. You address the particular question of the tender age and the delicate nature of the matter being dealt with in a court of law. Is that what we are trying to address here?

Dr. Ferguson: If I may make a statement, I think Senator Cogger is right in his comments on what I said. However, there was some misconception. My view is that at the moment the public is under the impression that large numbers of accused are being hurled into jail and that children are really having the upper hand—and, as you know, there is a backlash in many communities when an accused is set free. In many of those situations, we know that the weight of evidence did allow, and properly so, that the accused should go free, and I agree with you that the onus always lies with the crown to prove beyond a reasonable doubt, and that is the basis of our justice system.

However, our perception is that the public seem to think that the thing is sort of even right now, whereas our claim is that, in a victimization sense, children really need the kinds of breaks that you have described very eloquently, in my opinion.

The Chairman: Dr. McRae, in that connection, there was this figure of 85, and those are the people who do not get to court at all. I wonder if you would like to comment on that. That is a sort of winnowing-out process, is it not?

Dr. McRae: I think it is exactly the same thing. Those 85 ran through all of the obstructions, the intimidations, the lack of belief, the lack of preparation of the child for court, the breakdown of the child in court if he got there; or he wasn't believed or his family pressured him to withdraw his evidence. All of those factors that Dr. Mills listed as issues from that case were operational and kept that child from ever getting to court.

The Chairman: Even though you were satisfied that there had been an assault?

Dr. McRae: Oh, there was no question in that group of 147. We did not put in there any children who were not sexually assaulted. They were all assaulted. So there is no question about that.

Senator Fairbairn: Basically, Madam Chairman, you asked some of my questions concerning video taping. I would only comment that concerning very young children, obviously they would not be able to understand what had happened to them or to give any kind of videotape evidence. So that is one part of the bill which should be looked at.

I have a question on the aspect of treatment. At the end of the court case, is treatment automatic? Does a judge automatically recommend treatment for both parties?

[Traduction]

manière, par exemple, que les enregistrements magnétoscopiques soient admis en preuve ou, comme le proposait M. Ferguson, que le témoin ne soit jamais dans le champ de vision de l'accusé. C'est ce que j'entends par modifier quelque peu. Quelqu'un a, par exemple, proposé que toutes les séances se tiennent à huis clos. Encore une fois, le principe veut que la justice soit publique. Cependant, je serais d'accord que les juges acceptent facilement une demande de huis clos vu le caractère délicat des témoignages et les traumatismes possibles pour la victime et les témoins, etc. Au moins vous ne voulez pas changer le principe. Vous soulevez la question de l'âge tendre et de la nature délicate d'une question soumise à une cour de justice. N'est-ce pas ce que nous avons toujours à l'esprit?

M. Ferguson: Si on me le permet, je dirai que le sénateur Cogger a raison. Cependant, il subsiste des conceptions erronées. À l'heure actuelle, le public semble avoir l'impression qu'un grand nombre de prévenus sont jetés en prison et que les enfants ont toutes les chances—et vous savez bien qu'on se scandalise dans bien des milieux quand un prévenu est relâché. Nous savons bien que dans de nombreux cas, les preuves étaient insuffisantes, et je vous concède qu'il appartient à la Couronne de faire la preuve au-delà de tout doute raisonnable et que cela fait partie de notre système judiciaire.

Pourtant, il nous semble que le public estime que les choses se passent normalement alors que d'après nous, les enfants, parce qu'ils sont les victimes, ont vraiment besoin qu'on leur donne des chances comme vous l'avez si bien décrit.

Le président: Monsieur McRae, on a parlé de ces 85 cas, de ceux qui n'étaient même pas allés devant un tribunal. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet? Il s'agit de préciser certaines choses, n'est-ce pas?

M. McRae: Je pense que c'est précisément la même chose. Ces 85 ont été victimes d'obstruction, d'intimidation, de scepticisme et de manque de préparation avant de se présenter devant le tribunal; l'enfant s'effondre, s'il se rend jusque-là; ou bien on ne le croit pas ou bien sa famille insiste pour qu'il ne témoigne pas. Tous ces facteurs ont joué dans les cas énumérés par madame Mills, si bien que l'enfant n'a même pas comparu devant le tribunal.

Le président: Même si vous étiez convaincu qu'il y avait eu agression?

M. McRae: Il y en avait sûrement eu parmi les 147. Tous avaient été victimes d'attentat à la pudeur. Cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Fairbairn: Madame la présidente, vous avez posé quelques-unes de mes questions au sujet de l'enregistrement magnétoscopique. Je dirai simplement que les très jeunes enfants ne comprenaient même pas ce qui leur était arrivé, et qu'on n'avait pas pu enregistrer leur témoignage. C'est un des aspects du projet de loi qui doit être examiné.

J'ai une question au sujet du traitement. A la fin du procès, le traitement intervient-il automatiquement? Le juge le recommande-t-il pour les deux parties?

[Text]

The Chairman: You are talking about the offender and the victim?

Senator Fairbairn: Yes. Is that part of the court's action, or is this into your area, into community services?

Ms. Gravenor: I will try to answer that. At the present time there are judges who will mandate treatment for an offender through probation. They will specify on the probation order that an offender should be involved in a treatment program that would be offered through the Child Protection Centre in Winnipeg. The unfortunate part is that there is almost no treatment available for offenders at this point. Dr. Mills and I were recently involved in an experience. We spent an afternoon providing an in-service to the Queen's Bench judges, and we heard some of their frustrations. They can see the damage that is being done to families by incarceration, and they would like an option in many situations. The problem is that there is not the treatment. One of the judges was quite frustrated. I had suggested that probably the ideal kind of sentence for a treatable person—one who has had an assessment, so you would know that he was treatable—would be a minimal kind of jail sentence, with the longest probationary period attached, which would be three years. He said, "Why would I do that if there is no treatment to send this fellow to?"

The point is that the only way we are going to get people to set a priority on this kind of case is to have these offenders treated—because they will do it again if they are using the same kind of coping mechanism and they do not learn about themselves or about how to control their deviant sexual behaviour. We were supporting the idea that you have to keep promoting the treatment idea, in order to make those who are responsible—such as the departments dealing with probation and parole—take a look at these things. But, again, it is so inconsistent. It depends on the judge and on the area. It would be different in various communities.

Senator Fairbairn: You are certainly answering my question. I guess I am looking at the bill as being something that is only one part of a much larger area. With all the protection of a court of law, which both the accused and the victim get, once the court case is over your problem is still just as big—as you pointed out with your 20-year old who had assaulted a two-year-old and he himself had been assaulted when he was four. Although it is not the mandate of this committee, I guess that in looking at this bill we are really looking at only a small part of a much larger problem.

I have one final question along this line. Obviously in Winnipeg you have something going that is very good. Do you know what the situation is in other provinces? In Toronto, Montreal or Vancouver there may be similar things; but what about the maritimes?

Dr. McRae: You have hit a sensitive subject. We have the feeling that there are pockets of excellence throughout this country where innovative and excellent things are being done. But there is a large wasteland where little is being done. Our suggestion is to have a national centre. That is something which we feel is really required in this country. We realize that there is a disparity of services, a disparity of expertise through-

[Traduction]

La présidente: Vous voulez parler de l'agresseur et de la victime?

Le sénateur Fairbairn: Oui, est-ce que c'est la responsabilité du tribunal ou des services communautaires?

Mme Gravenor: Je vais essayer de répondre à cela. Certains juges recommanderont un traitement pendant que le délinquant sera en liberté surveillée. Ils spécifieront par exemple que tel délinquant devra participer à un programme de traitement au *Child Protection Centre* de Winnipeg. Malheureusement, il n'existe pratiquement pas de traitement disponible en ce moment. Dernièrement, M^{me} Mills et moi-même avons participé à une expérience. Nous nous sommes entretenus tout un après-midi avec des juges du banc de la reine qui nous ont fait part de leurs difficultés. Ils savent jusqu'à quel point l'incarcération peut faire du tort à la famille et ils cherchent des solutions de rechange. Le problème est qu'il n'y a pas de traitement. L'un des juges était particulièrement mécontent. Je leur ai fait valoir que la peine la moins dommageable pour une personne susceptible d'être traitée—vu qu'elle aura fait l'objet d'une évaluation—serait une peine de prison minimale avec la plus longue période de probation possible, soit trois ans. Le juge a rétorqué: A quoi bon cette solution si le traitement n'existe pas?

La seule façon de faire ressortir l'urgence de ce problème, c'est de faire traiter ces délinquants—parce qu'ils récidiveront s'ils n'apprennent pas à mieux se connaître et à contrôler leur comportement sexuel. Il faut continuer de faire valoir les mérites de ce traitement afin que les responsables—les ministères qui s'occupent de probation ou de libération conditionnelle—examinent ces possibilités. Mais encore une fois, il n'y a rien de certain. Tout dépend du juge et de l'endroit. Cela varie selon les localités.

Le sénateur Fairbairn: Assurément, vous répondez à ma question. Le projet de loi ne présente qu'un élément de solution à un problème beaucoup plus vaste. Avec toute la protection d'une cour de justice dont bénéficie à la fois l'accusé et la victime, une fois le procès terminé, le problème est loin d'être résolu—comme cette personne de 20 ans qui avait attenté à la pudeur d'un bambin de 2 ans, elle-même ayant été victime d'une agression à l'âge de 4 ans. Bien que cela ne fasse pas partie du mandat du comité relativement au projet de loi à l'étude, nous devons nous limiter à un aspect infime d'un problème beaucoup plus vaste.

J'aurais une dernière question à ce sujet. Il semble qu'à Winnipeg vous soyez sur la bonne voie. Savez-vous ce qui se passe dans les autres provinces? La situation peut être comparable à Toronto, à Montréal ou à Vancouver. Même qu'en est-il des Maritimes?

M. McRae: Vous venez de toucher à une question délicate. Nous croyons qu'il se passe des choses innovatrices et excellentes dans certains coins du pays. Mais dans l'ensemble, c'est plutôt le marasme. Nous avons proposé de créer un centre national. Nous croyons que cela correspond effectivement à un besoin. Nous nous rendons compte que les services et les compétences sont répartis ici et là et qu'il en est de même pour les

[Text]

out the country, and the exchange of information goes along with that. The kind of national centre that we would envision would have two components: one would be an advisory kind of counsellor committee, if you will, that has representatives across the country. The key part of it would be a practical or clinical form of excellence, where a program that looks after children would be attached to it. So a unit from the northern part of the country, which wanted to know, "How do you manage child abuse; what kind of questions do you ask?", would come to a unit, where there would be a hands-on procedure, where they would be able to see children being investigated, being examined and managed. So any Canada centre that we would see would have a big component, a practical component—a clinical base, if you will—rather than just a committee of people who get together and exchange information, which is a clearing house—which is good and has a useful purpose, but there has to be the clinical component as well as the exchange-of-information component.

Senator Fairbairn: That is where videotaping would be useful. I have one final question concerning native children. This committee has dealt with native issues in many of the subjects which have come before it, and each time there is a difficult situation it is magnified 100 times for the native people. What kind of help do these people get in terms of even getting near a court?

Dr. Ferguson: Well, it is improving. In our child advocacy project—which hopefully we will be able to report on within the next six months—there is much disparity. There are people who are operating on behalf of the crown in isolation and get no cooperation from the local doctor, who may not know how to proceed or who may not have proceeded properly. There are "turf" issues. Confidentiality is paraded out as being a mechanism whereby people cannot talk to each other.

Despite all that, in our province at least, the child welfare system, as you may know, is now virtually completely controlled by native agencies. Some of them have been in existence for up to six years.

In our surveys we have found everything from what I would call a very good approach to situations with children—for instance, those who suffer from sexually transmitted diseases when they are at pre-school age, and there are very good programs within the native agencies—to situations where we feel virtually nothing is done at all, that the disclosure is virtually negated in a generalized denial process, which occurs in all racial and subcultural groups and which is present still, to a large degree, in my own profession—just a denial mechanism, which I think is completely normal.

I am optimistic with the training of nurses in the north. On Friday I received a call from a physician in a remote community, where a three-year-old had been cultured positive for both gonococcus and chlamydia, which is one of the newer sexually transmitted diseases. I was able to advise him how to proceed with the nurse and the mother and the local RCMP corporal. There was an accused named, and I was able to advise him how not to disclose to anyone who the named accused was, for fear there might be pressure for recantation; and the police

[Traduction]

échanges d'information. L'organisme national auquel nous songeons aurait deux rôles distincts: d'abord il s'agirait d'une sorte d'organisme consultatif qui aurait des représentants dans tout le Canada. Il servirait surtout à mettre en place des cliniques ou des centres de soins pour enfants. Par exemple, un groupe d'une région du nord qui voudrait savoir comment traiter les agressions contre les enfants, pourrait venir observer ce qui se passerait dans un centre d'accueil où se donnerait un traitement semblable, où des enfants feraient l'objet d'examen et de soins appropriés. Ainsi, tout groupe régional pourrait compter sur un modèle de base, des modèles cliniques si vous voulez, au lieu de se contenter d'un simple échange d'informations ce qui est utile certes, mais on ne peut se passer de l'aspect clinique qui complète les échanges de renseignements.

Le sénateur Fairbairn: C'est là où l'enregistrement magnétoscopique serait utile. J'aurais une dernière question à propos des enfants autochtones. Parmi les différentes questions que le comité a étudiées il a été souvent question des autochtones et chaque fois on nous affirme que la situation est cent fois pire chez eux. Sur quels services peuvent-ils compter avant d'avoir recours à un tribunal?

M. Ferguson: Eh bien, les choses s'améliorent. Dans notre projet pour la défense des enfants—sur lequel nous espérons pouvoir faire le point d'ici six mois—il y a beaucoup de choses. Il y a ceux qui représentent la Couronne dans les régions isolées et n'obtiennent aucune collaboration du médecin de la localité, lequel peut être au courant de la marche à suivre ou ne l'est peut-être pas. Il existe des difficultés particulières. La confidentialité est considérée comme un moyen d'empêcher les gens de se parler entre eux.

Malgré tout, dans notre province tout au moins, ce sont les organismes autochtones qui contrôlent les réseaux d'aide à l'enfance. Quelques-uns existent déjà depuis six ans.

Nos enquêtes ont révélé qu'il existait toutes sortes de situations à l'égard de l'aide apportée aux enfants—par exemple à ceux, d'âge préscolaire, qui souffrent de maladies transmises sexuellement, et les organismes autochtones ont mis sur pied d'excellents programmes—jusqu'aux situations où à peu près rien n'est fait, où le simple fait de signaler les problèmes est presque interdit, une chose que l'on note dans les groupes raciaux et qui subsistent même, dans une large mesure, dans ma propre profession—un mécanisme de refus, ce qui je pense est tout à fait normal.

Je crois que la formation d'infirmières dans le nord va bon train. Vendredi dernier, j'ai reçu un appel d'un médecin qui pratique dans une localité éloignée; il avait diagnostiqué chez un enfant de trois ans un cas de gonocoque et aussi de chlamydia, l'une des dernières maladies transmises sexuellement. Je lui ai dit comment procéder avec l'aide de l'infirmière, de la mère et de l'agent local de la GRC. Il m'a cité le nom du responsable, mais je lui ai conseillé de ne pas le révéler à cause des pressions qui pourraient s'exercer sur la victime; il fallait

[Text]

would need to interview and establish the accused before any pressure could come on for recantation by the victim.

The latter is a very serious problem that we face throughout all levels of society and cultural groups—the pressure on the victim, the ostracization of the victim. This has been a natural phenomenon. But I think the overwhelming body of citizenry in the native population is very anxious to address this matter. Increasingly they are coming forward for training. There are hierarchical and patriarchal matters that pertain in the social structure of tribal government which are important. Women will have to emerge as significant powers in their communities in order to deal with many of these issues which men find so uncomfortable. I see that happening slowly. In our area, at least, it is progressing quite well. I am quite optimistic.

Senator Barootes: May I do a follow-up on Senator Fairbairn's question?

The Chairman: Yes.

Senator Barootes: Ms. Gravenor answered part of the question. Reference was made to treatment or help both to the victim and the accused. You spoke only of a very small portion of those people, namely, those who came to trial and who were found guilty—which would not constitute even 25 per cent, from the figures I have seen. You agreed that there was no proven therapeutic protocol for those people. Do you have a proven therapeutic protocol for the children that is useful and successful?

Dr. Mills: Perhaps I could address that. I think we are learning how to treat children. But, as I said earlier, a lot of research is necessary on how to help children who have been assaulted. We have incredible variations in treatment groups; how to go about them and how long to run them. There is an increase in our community, and I understand across the country, in prevention programs for helping children to recognize inappropriate touch, how to tell about it and how to seek help, in order that long-standing abuse does not occur. I think that is very positive.

I guess I am still concerned, though, that the onus is on the victim. I think we have to continue to work to help people recognize that they have a problem if they are sexual offenders and that they should be willing to seek treatment. I think that if we had programs where people understood that if they came forward and admitted that they had this kind of problem of sexual molestation, they would get help rather than possibly go to jail.

Senator Barootes: You are talking about the accused?

Dr. Mills: Yes.

Senator Barootes: I am talking about the victims.

Dr. Mills: But I think that we have to keep on working on helping people to come forward and to recognize that they have problems for which they can get treatment, rather than risk going to jail. We can continue to help victims through prevention and treatment programs, but until we address the offender end of it we are not likely to solve the problem.

[Traduction]

que la police intervienne et interroge le prévenu avant que la victime soit amenée par toutes sortes de pressions, à se rétracter.

Ces pressions sont un très grave problème qui se pose dans toutes les sociétés et les groupes culturels, l'ostracisme à l'égard de la victime. C'est un phénomène naturel. Mais je crois que l'ensemble de la population autochtone souhaite trouver une solution à ce problème. Elle cherche de plus en plus à se renseigner. Il existe des interdits d'ordre hiérarchique et patriarcale dans la structure sociale d'un gouvernement tribal. Les femmes devront exercer des pouvoirs considérables dans la communauté pour qu'on puisse régler ces problèmes qui semblent si difficiles pour les hommes. Les choses évoluent lentement. Mais elles évoluent du moins dans notre région, et je demeure optimiste.

Le sénateur Barootes: Puis-je revenir sur la question de la sénatrice Fairbairn?

Le président: Oui.

Le sénateur Barootes: M^{lle} Gravenor a répondu à une partie de la question. Elle a parlé du traitement à la fois de la victime et du prévenu. Vous avez dit qu'il n'y avait qu'un petit nombre qui sont déclarés coupables, à peine 25 p. 100 selon des chiffres que j'ai examinés. Vous avez dit qu'il n'existait pas de méthodes thérapeutiques éprouvées pour ces personnes. Connaissez-vous une méthode éprouvée qui donne de bons résultats pour les enfants?

Mme Mills: Je crois pouvoir répondre. Je pense que nous sommes en train d'apprendre comment traiter les enfants. Mais je le répète, il faudra faire beaucoup de recherches avant de savoir comment aider les enfants victimes d'une agression sexuelle. Les méthodes de traitement varient énormément, quant aux moyens et à la durée. Il existe de plus en plus, à l'échelle locale et nationale, des programmes de prévention qui enseignent aux enfants comment reconnaître un toucher indécent, comment le signaler et obtenir de l'aide, pour éviter que ces pratiques ne dégénèrent en agression. Je crois que c'est très encourageant.

Je crains que le fardeau de la preuve incombe toujours à la victime. Je pense qu'il faut continuer de travailler auprès des délinquants sexuels pour les convaincre de se faire soigner. Je crois que si nous avions des programmes qui les aideraient à admettre leurs difficultés, ils pourraient peut-être s'en tirer au lieu de se retrouver en prison.

Le sénateur Barootes: Vous parlez des délinquants?

Mme Mills: Oui.

Le sénateur Barootes: Je veux parler des victimes.

Mme Mills: Je pense que nous devons continuer à aider ces individus à reconnaître qu'ils ont des problèmes afin qu'ils acceptent de se faire traiter, au lieu de les laisser aller en prison. Nous pouvons toujours aider les victimes par des programmes de prévention et de traitement, mais si nous ne nous occupons pas du délinquant, le problème ne sera jamais réglé.

[Text]

Senator Barootes: You also mentioned the ten-week course and the delay from September to September. Do you time those to begin with the school year? Why would there be a year's delay?

Dr. Mills: It is a larger community issue rather than just a legal issue. A lot of the community programs that we have are hit and miss. There are not many people available to run treatment full time. The child welfare people are often involved with victims; but they are involved in crisis management of these cases, and there are very few people in the community who can do treatment full time. In our community, I end up relying on students to do treatment. They would be graduate students, masters in social work students, or clinical psychology students. Students seem to run on a September-to-May year. That is the nature of the beast.

Dr. McRae: There is another point here. In the history of abuse, at least for the past 20 years, most of the efforts have been directed at diagnosis, education and improving people's skills in identifying the abused child. What physical abuse went through in the late sixties and early seventies, sexual abuse is going through in the late seventies and 1980s—that is, all the resources are directed toward educating. We are still struggling with grossly inadequate resources, even to treat physically abused children. We just do not have them. However, we are being asked to talk to people, to educate them and to flush out more and more cases. The same thing is happening in the sexually-abused area.

Senator Doyle: I am still somewhat concerned about the recommendations regarding the use of videotapes. I am searching for answers as to what can be incorporated into law. The bill indicates that videotapes could be a useful adjunct. I am concerned as to who would produce these videotapes. The matter has been raised briefly this afternoon, but a previous witness suggested that the tapes could be taken by the local constabulary, by social workers, by psychiatrists, by whoever is considered to be useful in the particular community. It seemed to me that there would be a grab bag of techniques and one would simply pick a technique that would suit the local crowd and go with it. I do not know how you would write that into law.

One assumes that any videotapes to be used in a court of law would have to be unedited. For example, if prompting was used to get an answer, the prompting would have to be a part of the record. In other words, the video tape would have to be sealed on the day it was taken and opened on the day it was to be viewed in court. I think it is important to keep the accused in mind here. The question comes up as to whether or not there should not be an admissibility test before that videotape is viewed to determine whether it is a creditable piece of evidence before it is admitted. Who should be determined as preferable people to make the tapes? If the tapes are to succeed in relieving the child of having to repeat evidence, they would have to be scrupulously produced or the balance would be tipped in the other direction.

You mentioned a while ago that you hoped that lawyers could produce the necessary law. With all due respect to our deputy chairman and others, I think that skilful lawyers can

[Traduction]

Le sénateur Barootes: Vous avez également parlé du cours de dix semaines et du délai d'un an, de septembre à septembre. Pourquoi commence-t-il en même temps que la rentrée scolaire? Pourquoi doit-il y avoir un délai d'un an?

Mme Mills: C'est plus une question sociale qu'un problème purement légal. Beaucoup de programmes communautaires ne donnent pas les résultats escomptés. Ils sont rares ceux qui acceptent de s'occuper du traitement à plein temps. Il arrive souvent que les responsables de l'aide à l'enfance doivent s'occuper des victimes; ils doivent régler des problèmes concrets, et il y a bien peu de personnes qui peuvent travailler à plein temps. Dans notre localité, j'ai dû confier ce soin à des étudiants. Des jeunes qui préparent une maîtrise en travail social ou en psychologie clinique. Pour les étudiants, l'année va de septembre à mai. C'est dans l'ordre des choses, semble-t-il.

M. McRae: Il y a autre chose. En ce qui concerne l'agression des enfants, au moins depuis 20 ans, les efforts ont surtout porté sur le diagnostic, l'éducation et les différents moyens de déceler les agressions. Il était question de l'agression physique à la fin des années 60 et au début des années 70, et de l'agression sexuelle à la fin des années 70 et au début des années 80—en somme, toutes les ressources servent à des fins d'éducation. Nous manquons encore vraiment de ressources même pour aider les enfants qui ont subi de mauvais traitements. Pourtant, on nous demande d'éduquer les gens et de nous occuper de plus en plus de cas concrets. Il en est de même dans le domaine de l'agression sexuelle.

Le sénateur Doyle: Je ne suis pas encore rassuré en ce qui concerne l'utilisation de l'enregistrement magnétoscopique. Je cherche des moyens que l'on pourrait prévoir dans la loi. Selon le projet de loi, les bandes magnétoscopiques seraient d'un grand secours, mais je me demande qui sera en mesure de les produire. La question a été soulevée brièvement cet après-midi, mais un témoin comparu précédemment a laissé entendre que les enregistrements pouvaient être produits par la police locale, les travailleurs sociaux, les psychiatres, par quiconque est jugé utile à la collectivité. Dans ce contexte, il me semble qu'il y aurait une multitude de techniques parmi lesquelles on en choisirait une adaptée à la population locale. Je ne sais pas comment on peut formuler une disposition à ce sujet.

On peut présumer qu'on ne procéderait pas au montage des enregistrements magnétoscopiques projetés devant les tribunaux. Par exemple, on verrait qu'on a soufflé une réponse. Autrement dit, le ruban serait placé dans une enveloppe scellée le jour de son enregistrement, enveloppe qui ne serait ouverte qu'au moment de la projection devant le tribunal. A mon avis, il est important de tenir compte de l'accusé ici. On peut alors se demander s'il ne faudrait pas soumettre les rubans magnétoscopiques à un test pour déterminer s'ils constituent un élément de preuve crédible avant de les accepter. Qui devrait-on juger plus apte à réaliser les enregistrements? Si les enregistrements devaient permettre à l'enfant de ne pas avoir à répéter son témoignage, il faudrait apporter beaucoup de soins à leur réalisation, sinon la balance pencherait de l'autre côté.

Il y a un moment, vous nous avez dit espérer que les avocats rédigent une loi répondant aux besoins. Avec tout le respect que je dois à notre vice-présidente et aux autres personnes ici

[Text]

write law, but on this particular subject I think that you people are closer to the problems that we are dealing with, unless they have changed the courses at our law schools in recent days. Can I ask you to enlarge on those questions of how we get the videotape, how we test its admissibility, and who should be responsible for producing it?

Dr. Mills: One of the things that must be considered is the time element. Given the nature of the problem, the soon-after-the-offence provision does not make sense. Rather, it should be soon after the disclosure or soon after the complaint. We have wrestled with these questions in our videotape pilot project. We have also wrestled with who should do these tapes, where they should go and who should have access to them. We have begun to look upon these videotapes as police statements. Just as police statements reside with the police, so too would videotapes. They would be considered part of their statement.

I have watched some of these videotapes. They go on and on. The kid is squirming, they want to go somewhere else or they want to play for a while. It takes a long time to get to the issue. They cannot be edited, but if the court is not educated to understand that what is happening is okay—that it takes children a long time—or is not educated to be sensitive to the way children disclose sexual assault, I am concerned that the defence lawyer will say, “Look, it took you an hour and a half to get that simple statement. Surely, you must have been coercing the child in some way.” The courts must be educated to understand that if it takes a long time to get the statement, then so be it.

Dr. McRae: We are describing guidelines here. What other guidelines do you see there besides the time element? Who has access to these videotapes?

Ms. Gravenor: I think that the people who are interviewing the child should be trained. One of the reasons I like the idea of videotaping—and it has shown up in the project in Manitoba—is that it puts people on their toes. It encourages the development of expertise in interviewing children. Many people interview children, but how do you know whether or not they are any good at it, whether or not they are leading the witness, whether or not they are misinterpreting behaviour or the body language of the child? In this respect, I think that the videotape is fairly valuable. I believe that people have to be trained. I think that access has to be limited. We foresee videotapes being useful in trials and in preliminary hearings. Very often the accused is ambivalent to the whole proceeding. If that accused were shown a videotape of, for example, his child telling his or her story, perhaps it would be helpful. Perhaps it would help the accused to decide that it is time that he took some responsibility for his behaviour and stopped putting his child through such pain.

As a therapist, I know that videotapes are used in many therapy sessions, not just with children but also with members of the family. I know that there are some difficulties. There have to be rules, guidelines and protocol in the use of video-

[Traduction]

présentes, je crois que les avocats sont bien capables de rédiger des lois, mais que vous connaissez mieux qu'eux les problèmes dont nous parlons aujourd'hui, à moins qu'ils aient modifié récemment les cours offerts dans nos facultés de droit. Puis-je vous demander de répondre aux questions que j'ai posées sur la production des enregistrements magnétoscopiques, l'évaluation de leur acceptabilité et les personnes habilitées à les réaliser?

Mme Mills: Un des éléments dont il faut tenir compte est le facteur temps. Compte tenu du problème, il est insensé de demander que l'enregistrement soit réalisé peu après que la perpétration de l'infraction. Il faudrait plutôt préciser peu après que l'infraction a été divulguée ou qu'une plainte a été déposée. Nous avons débattu ces questions au cours de notre projet-pilote. Nous nous sommes également demandés qui devrait réaliser les enregistrements, où les conserver et à qui en permettre l'accès. Nous avons commencé à considérer les enregistrements comme des dépositions faites à la police. Tout comme dans le cas des dépositions, la police devrait garder les enregistrements en sa possession. Ils feraient partie de la déposition.

J'ai regardé certains de ces enregistrements. Ils n'en finissent plus. L'enfant s'impatiente, veut aller ailleurs ou jouer un moment. Il faut attendre longtemps avant d'arriver au vif du sujet. On ne peut pas faire le montage des enregistrements, mais, si les tribunaux ne comprennent pas que ce qu'ils voient est normal, c'est-à-dire que les enfants sont lents à parler, ou s'ils ne comprennent pas comment un enfant s'y prend pour avouer un cas d'agression sexuelle, je crains que l'avocat de la défense ne conclue que s'il a fallu une heure et demie pour obtenir un simple aveu, l'enfant a sûrement dû être forcé de parler. Les tribunaux doivent arriver à comprendre qu'il faut du temps pour faire parler l'enfant, et c'est tout.

M. McRae: Nous en sommes pour le moment à l'énoncé des lignes directrices. Quelles autres lignes directrices voyez-vous à part le facteur temps? Qui a accès à ces enregistrements?

Mme Gravenor: Je pense qu'il faudrait former les personnes chargées d'interroger les enfants. Une des raisons pour lesquelles j'aime le principe de l'enregistrement, et elle s'est vérifiée au cours du projet mené au Manitoba, est que ce médium nous force à être vigilants. L'enregistrement encourage les spécialistes à améliorer leur façon d'interroger les enfants. Beaucoup les interrogent, mais comment savoir s'ils le font bien, s'ils influencent l'enfant, s'ils interprètent mal le comportement ou les gestes de l'enfant. À cet égard, je pense que l'enregistrement est valable. Je pense qu'il faut former des spécialistes et limiter l'accès aux enregistrements. Nous croyons que les enregistrements peuvent être utiles pendant un procès et les audiences préliminaires. Très souvent, l'accusé est réfractaire à la démarche. Il serait peut-être utile qu'il voit un enregistrement montrant son enfant raconter sa version des faits. Ainsi, l'accusé en viendrait-il peut-être à décider qu'il est temps pour lui d'assumer la responsabilité de son comportement et de cesser de faire souffrir son enfant.

En tant que thérapeute, je sais que les enregistrements magnétoscopiques sont utilisés dans bien des séances de thérapie, pas seulement avec les enfants, mais aussi avec les membres de la famille. Je sais qu'on éprouve certaines difficultés. Il

[Text]

tapes. Only time will tell whether videotapes will be used as a supplement to the proceedings, instead as live testimony and so on. Our major concern is that the wording of the legislation does not reflect what is to be the practice.

Senator Doyle: Reference has been made twice to the fact that there are children who lie; or perhaps they do not lie; or perhaps they have been coached; or perhaps they have come to believe that something happened. The kind of situation you described this afternoon would suggest that the procedure is fraught with the possibility of all sorts of things happening. That is, the proceedings could involve a jilted woman, a child who was inordinately protective of the parent and so on—things other than just what a wretch the accused is. Is lying a factor which you can detect easily early on in an investigation, and is it an important factor?

Ms. Gravenor: The case presented by Dr. Mills this afternoon is not an unusual one. This kind of case is common in North America, England, Australia and so on. I know this case, the child and the situation, and I cannot help but wonder why anybody would want to go through it. This is the question people should ask themselves. Why would a child want to go through such an experience? It is painful and does not meet any kind of need. That is the point I wanted to make.

Senator Doyle: I was not trying to comment on the particular case. I am saying that often there is a combination of circumstances that leads to the offence or the possibility of an offence.

Dr. McRae: We are quite aware that children, though they may not necessarily lie, may not present the events in the way they happened. Lying, in particular, comes to bear in custody access problems where sexual abuse is used by one parent against the other. The statistics on custody access indicate that in as many as 55 per cent of the cases the children are giving false evidence. However, to answer your question, lying is not difficult to detect. It is evident in the behaviour of the child and in the way the child relates. For example, if a child relates a true story, certain characteristics are evident. There may be anxiety, tension, and it may take a long time for the child to tell the story. The experience with children who are coached or who have delusions is that the material is presented very quickly, fairly easily; often the child checks with the parent to make sure that what he or she is saying is appropriate and so on. So there are behavioural traits of which people working in the business are aware. We know, for example, that forceful parents can play a role—but this can be spotted; it is not difficult.

Senator Doyle: Some years ago I read an interview with an actor. I have forgotten whether it was Jackie Cooper or Jackie Coogan, both of whom were celebrated child actors. He said that he was well into his adulthood before he could rid himself of the belief that some of the things he had done on film were not in fact events that happened in his life. It gave him psychological problems afterwards. They gave him psychological testing and it was discovered that he had been coached, directed,

[Traduction]

faut établir des règles et des lignes directrices au sujet de l'utilisation des enregistrements magnétoscopiques. Seul le temps dira s'ils serviront de complément aux procès plutôt que de témoignage parlé. Nous sommes surtout inquiets que le libellé du projet de loi ne prévoi pas ce qu'il faut faire concrètement.

Le sénateur Doyle: On a abordé deux fois la question des enfants qui mentent; peut-être ne mentent-ils pas; ils peuvent avoir été influencés, ou être arrivés à croire que quelque chose s'était passé. La situation que vous avez décrite cet après-midi laisse entendre que tous les cas sont possibles. Ainsi, un procès peut mettre en cause une femme qui a abandonné le foyer conjugal, un enfant qui surprotège l'un des parents, etc. et pas uniquement un salaud, en l'occurrence l'accusé. Le mensonge peut-il être décelé facilement au début d'une enquête et est-ce un facteur important?

Mme Gravenor: L'exemple présenté par M^{me} Mills cet après-midi n'est pas un cas rare. Il est commun en Amérique du Nord, en Angleterre, en Australie et ailleurs. Je connais des cas pareils et des enfants qui ont vécu de tels problèmes et je ne peux m'empêcher de me demander qui veut connaître une situation comme celle-là. C'est ce qu'on devrait se demander. Pourquoi un enfant voudrait vivre une expérience pareille? C'est une situation douloureuse et absurde. C'est ce que je voulais dire.

Le sénateur Doyle: Je ne voulais pas parler de ce cas particulier. Je veux dire qu'il y a souvent tout un ensemble de circonstances qui provoque le délit ou le rendent possible.

M. McRae: Vous savez très bien que les enfants, même s'ils ne mentent pas nécessairement, peuvent ne pas présenter les faits comme ils se sont produits. Le mensonge, compte dans les problèmes de garde des enfants, quand l'exploitation sexuelle est invoquée par un des parents contre l'autre. Les statistiques sur la garde des enfants indiquent que dans 55 p. 100 des cas les enfants font de faux témoignages. Toutefois, pour répondre à votre question, le mensonge n'est pas difficile à déceler. Il est évident d'après le comportement et le récit de l'enfant. Par exemple, l'enfant qui raconte une histoire vraie manifeste certains comportements. Il est nerveux, tendu et a du mal à raconter les faits. Par ailleurs, les enfants qui sont influencés ou se font des histoires présentent les faits très rapidement et assez facilement; ils vérifient souvent auprès de leurs parents si ce qu'ils disent est logique. Il y a donc des attitudes auxquelles sont sensibles les spécialistes. Nous savons, par exemple, que les parents influents peuvent jouer un rôle, mais ce n'est pas difficile à détecter.

Le sénateur Doyle: Il y a quelques années, j'ai lu l'entrevue d'un acteur. Je ne me rappelle plus s'il s'agissait de Jackie Cooper ou de Jackie Coogan, qui ont été tous les deux des vedettes très connues dans leur enfance. Il racontait que ce n'était qu'une fois arrivé à l'âge adulte qu'il avait pu cesser de croire qu'il n'avait pas vécu lui-même certains des rôles qu'il avait joué au cinéma. Il avait eu des problèmes psychologiques par la suite. On lui a fait subir des tests psychologiques pour découvrir qu'il avait été influencé, dirigé, persuadé et qu'il

[Text]

persuaded, and he then began to believe that his father was a prize fighter and died in the ring, or whatever.

Dr. Mills: Yes, I think that is something that has to be addressed, and when we have people who have some expertise in the area of sexual assault and clinical psychology, for example, we learn to differentiate among the various kinds of victims that presents to us. The difficulty is that if you look across the country, those people who can do that kind of expert assessment of children will be in the major centres. That is one thing that I think the country needs to look at. It is important that there should be people who are acquainted with the incidence of sexual assault and who understand what victims are about in order to be able to sort this out. I think there are a number of behavioural symptoms that go along with children who are assaulted. There again, we must turn to American research to look at that. Some of the big researchers in the U.S. have come upon clusters of symptoms that seem to go along with sexual assault. You are more likely to see these kinds of symptoms if a child has been assaulted than if he has not. Therefore, you could have a child who makes an allegation of a sexual assault, but if they do not have certain other symptoms such as helplessness, betrayal, anxiety and being stigmatized by that kind of experience, then you have to start looking at it and questioning it.

In the particular case that I talked about earlier, I was the psychologist who made the little girl miss more time from school and made her mother miss more time from work, but when I saw her for assessment, she was very interesting. I have a typical psychologist's playroom with dolls and toys and so on. I asked her what had happened and she then proceeded to act out with the doll family what had happened to her. She had one doll that was her and another doll that was the boyfriend of her mom's, and she proceeded to show me what had happened and was quite spontaneous. To me, that adds a certain level of credibility to her particular situation.

I have interviewed other children where that was not the case. There was one particular case I was involved with this summer that was a custody-access case and it did not quite hang together. There were a lot of things that just did not fit and I questioned what that was about. I felt that the child had been put into a compromising situation. However, I think we must be cautious about—if you will pardon the expression—throwing the baby out with the bathwater. If there are 3 or 4 per cent of children who have been coached or, for some other reason perhaps, have invented a story of sexual assault, we do not want that small proportion to influence us into negating that huge proportion of children who appear to be telling us the truth about what happened to them.

Dr. McRae: Let me give you an example: The question is often asked: "How do you know this is not a fantasy?" The interesting thing about children in that four to seven year old age range is that they do fantasize, but their fantasies are different. One difference is that if he is fantasizing, a child such as that must have some basis in real experience. He cannot make up adult sexuality in a fantasy unless he has experienced it. That is number one. Number two, if it is a real fantasy, most children in that age group find it pleasurable. They are in

[Traduction]

s'était mis à croire que son père était un boxeur professionnel mort dans le ring.

Mme Mills: Oui, je pense que c'est un élément dont il faut tenir compte et ceux qui sont spécialisés dans les cas d'agression sexuelle et en psychologie clinique, par exemple, savent faire la différence entre toutes les victimes qu'ils voient. Mais, au pays, les spécialistes en ce domaine travaillent dans les grands centres. C'est un aspect qu'il faudrait examiner. Il est important qu'il y ait des spécialistes des cas d'agression sexuelle qui connaissent le comportement des victimes pour comprendre la situation. Je pense que les enfants victimes d'agression sexuelle manifestent dans leur comportement beaucoup de symptômes. Encore une fois, il faut s'en remettre aux recherches américaines faites à ce sujet. Il y a d'importants chercheurs américains qui ont relevé toute une série de symptômes qui semblent accompagner les cas d'agression sexuelle. On risque de retrouver plus souvent ces symptômes chez un enfant victime d'agression sexuelle que chez un autre enfant. Ainsi, un enfant pourrait prétendre en avoir été victime, mais si d'autres symptômes n'apparaissent pas, comme le sentiment d'abandon, de trahison, d'anxiété et le fait d'être marqué par cette expérience, on peut commencer à se poser des questions.

Dans le cas particulier dont j'ai parlé plus tôt, c'est moi qui, comme psychologue, ai forcé la petite fille à s'absenter plus souvent de l'école et la mère, du travail, mais au moment de l'évaluation, son comportement était très intéressant. J'ai une salle de jeu que beaucoup de psychologues ont, avec des poupées et des jouets. Je lui ai demandé de me raconter ce qui s'était passé et elle s'est servie de la famille de poupées pour le faire. Une poupée la représentait et une autre l'ami de sa mère et elle m'a conté ce qui s'était passé de façon très spontanée. Pour moi, son attitude rend la situation plus crédible.

J'ai interrogé d'autres enfants qui n'avaient pas la même attitude. Cet été, j'ai eu à m'occuper d'un cas de garde qui ne se tenait pas beaucoup. Il y avait beaucoup d'éléments qui n'allaient pas et je les ai mis en doute. Je sentais que l'enfant avait été placé dans une situation compromettante. Cependant, il faut agir avec prudence pour, et vous me pardonnerez l'expression, ne pas jeter l'enfant avec l'eau du bain. Si 3 ou 4 p. 100 des enfants ont été influencés ou, pour une raison quelconque, ont inventé une histoire d'agression sexuelle, il ne faut pas que cette faible proportion nous pousse à nier l'existence de la grande proportion de ceux qui paraissent nous dire la vérité.

M. McRae: Permettez-moi de vous donner un exemple: On me demande souvent comment je sais que ce n'est pas de la pure invention. Il est intéressant de remarquer que les enfants ont de l'imagination, mais le fruit de leur imagination est bien différent. En effet, les inventions de l'enfant se fondent sur son expérience de vie. Il ne peut imaginer la vie sexuelle des adultes à moins de l'avoir vécue lui-même. C'est un premier élément. Deuxièmement, la plupart des enfants de ce groupe d'âge s'inventent des rêves agréables. Ils exercent une position

[Text]

control and they are in a power position. That is the way children fantasize.

However, with sexual abuse the kinds of things you see are the kinds of things that Dr. Mills has talked about in her case. These children are humiliated, upset, sorry and anxious. It is again part of the expertise of the person who is interviewing them to sort it out.

Dr. Ferguson: Perhaps I could make one brief comment about parents. We have been asked the same question with respect to physical assault: How can you tell guilty parents from non-guilty parents? Actually, it has become easier and easier as time has gone by. The patterns of behaviour of the guilty versus the innocent parents are absolutely radically different. I will not go through all of the facets, but they are just totally different. When we began, we did not know that.

One other thing is that we noticed a number of children who were describing intercourse to us and, when examined, they were found to be virginal in an anatomical sense and they could have been labelled liars until we found that they were not being penetrated. They were having inter-labial sex. In other words, the act was being committed in a simulated way, either from the rear or from the front and there was no penetration. We then discovered that they were not lying. It is just something that happened that was different. Therefore, we are learning about all of these things and we are concerned about that issue of what is real and what is not real.

Senator Robertson: Madam Chairman, I am sitting here listening very intently this afternoon. It seems to me that the sexual abuse of children is one of the most abhorrent and bestial of acts. I am a little discouraged. I really think that, even with the bill before us, children are not going to stand much of a chance. If you take an average five or seven year old child—and most of us in this room are parents—and you think back to when your child was five or six years of age and coming to you to admit some wrongdoing such as the breaking of a cookie jar, for instance, he sits down with great big tears in his eyes to admit that he did something wrong to the cookie jar, or whatever it was. You try transferring that child to a courtroom where all of these people are milling around. There is no privacy. You think about the child talking with you about breaking the cookie jar in the privacy of your own home and you know that they do not stand a ghost of a chance in that courtroom, being cross-examined et cetera. I think the law is totally tilted against them. Of course, I think our basic common law is tilted against children anyway. It is all tilted toward the parents.

In my opinion, it is time that we did something about this situation. Children cannot defend themselves. Someone else has to act in their defence. At one point, some years ago, I suppose we got a little smart and took family affairs out of that circus and that seemed to be progress of some sort. Nowadays, I think we are going backwards in some ways because of the unified family courts.

I ask you, senators, what are we going to do? How are we going to protect these children? I do not think the law will protect them. Senators, the court is biased against them; it must

[Traduction]

de contrôle et de pouvoir. C'est ainsi que fonctionne l'imagination des enfants.

Pourtant, dans des cas d'exploitation sexuelle, il est question d'incidents comme ceux dont M^{me} Mills a parlé. Les enfants sont humiliés, bouleversés, peiné et anxieux. Il appartient aux spécialistes qui les interrogent de faire la part des choses.

M. Ferguson: J'aimerais formuler une brève remarque au sujet des parents. On nous pose la même question à propos des cas de violence, c'est-à-dire comment peut-on distinguer les parents coupables de ceux qui ne le sont pas. En fait, la tâche devient de plus en plus facile. Le comportement des parents coupables par rapport à celui des parents innocents est radicalement opposé. Je n'exposerai pas tous les éléments, je me bornerai à dire qu'il est tout à fait différent. Au départ, nous ne le savions pas.

Nous avons également constaté que beaucoup des enfants qui nous décrivaient des rapports sexuels étaient pourtant vierges au sens anatomique du terme, après examen, et on aurait pu les qualifier de menteuses si nous n'avions pas découvert qu'il n'y avait pas eu pénétration. Elles avaient des relations sexuelles bucco-génitales. Autrement dit, les rapports sexuels étaient simulés, d'en arrière ou d'en avant et il n'y avait pas de pénétration. Nous avons découvert qu'elles ne mentaient pas. Tout simplement, il y avait des variantes. Nous en apprenons toujours davantage sur la question et nous nous préoccupons de distinguer ce qui est vrai de ce qui est faux.

Le sénateur Robertson: Madame la présidente, je suis très attentif cet après-midi. Il me semble que l'exploitation sexuelle des enfants est un des actes les plus odieux et les plus bestial. Je suis un peu découragé. Je pense vraiment que, même avec l'adoption du projet de loi dont nous sommes saisis, les enfants n'ont pas beaucoup d'espoir. La plupart d'entre nous ici sommes des parents; il nous suffit de nous rappeler les moments où nos enfants, âgés de cinq ou six ans, venaient nous avouer, les yeux remplis de larmes, qu'ils avaient fait un mauvais coup, comme briser un pot à biscuits. Imaginez maintenant un enfant du même âge dans une salle d'audience grouillant de monde. On songe à l'enfant qui avoue, dans l'intimité du foyer, avoir cassé le pot à biscuits et on sait qu'il n'aurait pas l'ombre d'une chance s'il était contre-interrogé devant un tribunal. Je crois que la loi est complètement faussée en leur défaveur. De toute façon, à mon avis, notre common law est totalement défavorable aux enfants. Elle est faite pour protéger les parents.

A mon sens, il est temps de remédier à la situation. Les enfants ne peuvent se défendre eux-mêmes. Quelqu'un d'autre doit le faire pour eux. Il y a quelques années, nous nous sommes ouvert un peu les yeux et nous avons créé le droit de la famille pour régir les affaires familiales, et il nous a semblé que c'était un progrès. Maintenant, je crois que les tribunaux de la famille à juridiction intégrale sont un recul.

Honorables sénateurs, je vous le demande: qu'allons-nous faire? Comment allons-nous protéger ces enfants? A mon avis, la loi ne les protégera pas. Les tribunaux ont un préjugé contre

[Text]

be when we see a little child being attacked by a lawyer for the defendant. What chance does that child have? In order to survive that sort of ordeal, the child would have to be more mature than any children I know of that age.

Perhaps there is no other way. I am a doubting Thomas. We know what is going on; we know what is coming out of the woodwork and I do believe that, as some of the witnesses have described this afternoon, they can, generally speaking, make a determination of who has been telling lies or who has been coached and who has not been coached. However, to put a child into that environment, with all of the observers in the courtroom coming and going—it is bad enough for an adult, never mind a five or seven year old child. I just do not know how it is going to work. I wish I could be optimistic, but I just do not think it is going to work. It is perhaps a step in the right direction but I have no solutions. This is one of the times that I wish I had training in the law, not enough to practise law but just so as to be able to understand.

Senator Nurgitz: That only confuses one.

Senator Robertson: Perhaps that is why the rest of the world is so confused, because we take the advice of the professional in so many ways, especially in drafting legislation. Perhaps this bill will help; perhaps it is better than what we had before, but why do we have to take such small steps? Is there not something else we can be doing?

Dr. Mills: I just want to say that, especially on the days when I go to court, as I am driving home I am wondering what we are doing to children by putting them in that situation. I agree with you completely, senator. I wish we did have another way of explaining to people that this is a serious offence and then somehow dealing with it seriously, without putting children through a public circus.

Senator Robertson: Yes. We are behaving like barbarians.

Dr. Mills: We were very pleased and felt it was a real honour to be invited by the Court of Queen's Bench to make a presentation to them. One of the justices was very enthusiastic about our presentation and following that he called the crown attorney who had convened the in-service presentation and suggested that we should just change the whole system altogether.

Senator Robertson: How is it going to change?

Dr. Mills: His suggestion was—and I probably do not have the right words, because I am not a lawyer—he felt that perhaps sexual assault cases involving children should be dealt with under the Civil Code or the Napoleonic Code or whatever he called it. Now perhaps someone else could explain it better than that. I am not sure what that entails.

[Traduction]

eux; quand on voit un avocat s'en prendre à un enfant pour défendre son client, il ne peut en être autrement. Quelles chances cet enfant a-t-il de s'en tirer? Pour sortir indemne d'une telle épreuve, il faudrait qu'il ait une maturité qu'on n'a pas à cet âge-là.

Il y a peut-être une autre façon de procéder. J'ai des doutes au sujet de Thomas. Nous savons comment les choses se passent, nous savons ce que cela donne et je crois que, comme certains des témoins l'ont dit cet après-midi, ils peuvent en général savoir quand un enfant a menti ou quand on lui a dicté ses réponses. Quoi qu'il en soit, nous savons qu'il est difficile pour un adulte de subir un procès, avec tous les observateurs et curieux qui vont et viennent dans la salle du tribunal; imaginez ce que cela doit être pour un enfant de cinq ou sept ans. Je ne vois pas du tout comment nous pouvons compter obtenir des résultats. J'aimerais être plus optimiste, mais je ne crois pas que ce système va marcher. C'est peut-être un pas dans la bonne direction, mais je n'ai rien d'autre à proposer. C'est dans de telles circonstances que je voudrais avoir une formation en droit, pas nécessairement assez poussée pour pouvoir pratiquer le droit, mais suffisante pour me permettre de comprendre.

Le sénateur Nurgitz: Cela ne fait qu'ajouter à la confusion.

Le sénateur Robertson: C'est peut-être pour cela que le monde entier est tellement désespéré, parce que nous demandons si souvent conseil aux professionnels et surtout parce que nous leur confions la rédaction des lois. Ce projet de loi sera peut-être utile; il représente peut-être une amélioration par rapport à ce que nous avions avant, mais pourquoi faut-il avancer à pas de tortue? N'y a-t-il pas d'autres moyens de progresser plus rapidement?

Mme Mills: Je tiens à vous dire que lorsque je rentre chez moi après une journée au tribunal, je me demande quel effet cela peut avoir sur les enfants que de les mettre dans une telle situation. Je suis parfaitement d'accord avec vous, madame la sénatrice. Je voudrais tellement qu'il existe une autre façon de faire comprendre aux gens que ce genre d'infraction est grave et qu'il y ait un moyen efficace de régler le problème ensuite, sans exposer les enfants à la curiosité du public.

Le sénateur Robertson: Vous avez raison, nous nous conduisons comme des barbares.

Mme Mills: Nous avons été très heureux et très honorés d'être invités par la Cour du Banc de la Reine à témoigner à titre d'experts. L'un des juges a beaucoup aimé notre exposé, tellement qu'après, il a fait appeler le procureur de la Couronne qui nous avait invités et il lui a dit que nous devrions changer tout le système.

Le sénateur Robertson: De quelle façon?

Mme Mills: Je ne vais probablement pas employer les mêmes termes que lui parce que je ne suis pas un juriste, mais le juge estimait qu'il y aurait peut-être lieu de faire relever les cas d'agression sexuelle contre les enfants du Code civil ou du Code napoléonien; je ne me souviens pas très bien du nom qu'il lui a donné. Peut-être quelqu'un d'autre pourrait-il expliquer cela mieux que moi. Je ne comprends pas très bien ce que cela implique.

[Text]

The Chairman: Senator Cogger could probably explain that.

Senator Cogger: I do not know what happens when Manitoba lawyers pretend to know something about the law. Civil law has nothing whatsoever to do with the Criminal Code. It has strictly to do with property matters.

Dr. Mills: No, to give credit back to our Queen's Bench justice, I think what he was suggesting was that we need to look at this problem differently. In other words, that we should have a system where the judge hears each witness by himself, I suppose—is that how it works?

Senator Cogger: No.

Dr. Mills: Can you explain it?

Senator Cogger: The criminal law applicable in Quebec, by the way, is the same as it is everywhere else in Canada.

The Chairman: You are suggesting that it not be a criminal matter?

Senator Cogger: If anybody is suggesting that we should go under the French system, I will oppose that because then the accused is guilty until proven innocent.

Ms. Gravenor: I think that was what the justice meant.

Senator Cogger: I am sure that is not what we want.

Senator Robertson: I am sure under certain circumstances that would not be too bad.

Senator Cogger: Would you allow a question, Senator Robertson?

Senator Robertson: Of course.

Senator Cogger: I was a little upset by some of the comments I heard. I was upset to hear one of my colleagues saying that the court is prejudiced or biased against a child—

Senator Robertson: No, the whole system is.

Senator Cogger: —and that we are acting like barbarians. Please, let us put this debate back into perspective. The child is in court; he is not being victimized by the court. He has already been victimized before he got there by society, by some fool, by some criminal citizen. That is the victimization. What we are trying to do, as the child seeks redress, is to prevent further victimization of him and alleviate the burden. It is not the court that is victimizing him.

Senator Robertson: Spoken like a true lawyer, senator.

The Chairman: We do not have any arguments in this committee.

[Traduction]

La présidente: Le sénateur Cogger pourrait probablement nous l'expliquer.

Le sénateur Cogger: Je me demande comment les avocats du Manitoba peuvent prétendre connaître la loi. Le droit civil n'a absolument rien à voir avec le Code criminel. Il porte exclusivement sur les questions de propriété.

Mme Mills: Vous n'y êtes pas; à la décharge du juge de la Cour du Banc de la reine, je crois qu'il voulait dire qu'il est essentiel d'aborder le problème sous un autre angle. Autrement dit, que notre système devrait permettre au juge d'entendre chaque témoin seul, ou quelque chose comme cela. Le Code civil permettait-il cela?

Le sénateur Cogger: Non.

Mme Mills: Pouvez-vous nous expliquer comment cela fonctionne?

Le sénateur Cogger: En passant, le droit criminel qu'on applique au Québec est le même que partout ailleurs au Canada.

La présidente: Vous voulez dire que cela ne ressortit pas au criminel?

Le sénateur Cogger: Si jamais quelqu'un propose que nous adoptions le système français, je m'y opposerai parce qu'alors, l'accusé sera présumé coupable jusqu'à ce qu'il prouve son innocence.

Mme Gravenor: Je crois que c'est ce que le juge voulait dire.

Le sénateur Cogger: Ce n'est certainement pas ce que nous voulons.

Le sénateur Robertson: Je suis convaincue que dans certaines circonstances, cela ne nuirait pas tant que cela.

Le sénateur Cogger: Me permettez-vous une question, sénatrice Robertson?

Le sénateur Robertson: Bien sûr.

Le sénateur Cogger: J'ai entendu ici certaines choses qui m'ont un peu choqué, notamment lorsqu'une de mes collègues a dit que les tribunaux avaient un préjugé contre les enfants...

Le sénateur Robertson: Je parlais du système dans son ensemble.

Le sénateur Cogger: ...et que nous nous conduisions comme des barbares. S'il vous plaît, remettons le débat en perspective. Lorsqu'un enfant comparaît devant un tribunal; il ne devient pas la victime du tribunal. Avant même de comparaître, il a déjà été la victime de la société, d'un malade, d'un criminel. C'est de cela qu'il est victime. Lorsque l'enfant recherche la protection du tribunal, ce dernier essaie uniquement de faire en sorte que l'enfant ne soit plus jamais victime d'abus et il s'efforce de le sortir de son enfer. L'enfant n'est pas victime du tribunal.

Le sénateur Robertson: Vous parlez comme un vrai avocat, sénateur.

La présidente: Il ne doit pas y avoir de disputes entre les membres du comité.

[Text]

Senator Robertson: I say that the process with respect to children is barbaric.

Senator Cogger: Senator Robertson, divorce is not a very pleasant matter; child custody is not a very pleasant matter.

Senator Robertson: At least they are dealing with adults.

Senator Cogger: Most court matters are not pleasant and not devoid of trauma or difficulty, and contain some of the not very nice things in life. Having said that, if someone has a better way to seek redress, let us bring it forward and take a look at it.

Senator Robertson: I understand what you are saying. Generally, you are speaking about adults, unless it is a custody case and then the kids are dragged into it. However, here we are talking about little children. How in the world can they respond to this circus that is going on around them?

Senator Cogger: I am not saying that it is pleasant for adults or children, especially when the matter being dealt with is with respect to sexual offences and so on. What I am trying to say is that, first, no one has invented a better way or a less painful way of seeking redress and, second, the minister possibly is taking a step in the right direction to further alleviate—particularly in the case of a special class of citizens, namely children—some of the difficulties associated with the seeking of redress. Otherwise, I submit to you Madam Chairman, the only other way is that every time these children are asked to be witnesses, their parents will elect not to seek redress because it is too painful.

Dr. Mills: Madam Chairman, there are a couple of things I would like to mention. First of all, I think when adults make a police complaint, they have some vague idea that it could lead to a court appearance or some kind of legal proceedings. Typically, in my experience, when children make a disclosure of sexual assault, they have no idea that the police are going to be called. The reason that they make a disclosure is that somehow they want it to stop—that is their only motivation—or they have some vague notion that the person is sick in some way and they need help. So they tell because they want the offender to get help, or they want it to stop, or they are worried that their kid sister will be assaulted. That is their motivation, and they are completely innocent with regard to having to talk to the police and that they will have to go to court. So you are dealing with a different level of information between a child witness and an adult witness. I think that makes a big difference and is part of why we need to see them as special witnesses.

I think there are things that we can do to lessen what is currently called “secondary victimization”, where we, the helpers, in our attempt to help, end up further victimizing in the courts;

[Traduction]

Le sénateur Robertson: Je dis simplement que la procédure à laquelle nous soumettons les enfants est barbare.

Le sénateur Cogger: Sénatrice Robertson, les causes de divorce et d'attribution de la garde des enfants ne sont pas des expériences très agréables non plus.

Le sénateur Robertson: Mais au moins, ce sont des adultes qui les subissent.

Le sénateur Cogger: La plupart du temps, lorsqu'on règle une affaire devant un tribunal, l'expérience n'est pas agréable et elle est souvent traumatisante ou pénible et on entend toutes sortes de choses dont on se passerait volontiers. Cela dit, si quelqu'un connaît un meilleur système, qu'il le propose et nous l'examinerons.

Le sénateur Robertson: Je comprends votre point de vue. En général, il s'agit d'adultes, sauf lorsqu'il faut décider qui aura la garde des enfants, auquel cas les enfants doivent participer. Par contre, dans le cas qui nous occupe, il est question de jeunes enfants. Ils ne sont absolument pas en mesure de faire face à tout ce cirque.

Le sénateur Cogger: Je ne dis pas que c'est agréable; ce ne l'est jamais, qu'il s'agisse d'adultes ou d'enfants, surtout pas lorsqu'il est question d'agressions sexuelles ou de ce genre de choses. Ce que j'essaie de dire, c'est que premièrement, personne n'a trouvé de meilleur système ou de moyen moins douloureux d'obtenir un redressement et que, deuxièmement, le ministre, par ce projet de loi, fait probablement un pas dans la bonne direction, en ce sens qu'il essaie d'atténuer certaines des difficultés que comporte la recherche du redressement dans ce genre d'affaire, surtout lorsqu'une classe spéciale de citoyens est concernée, à savoir les enfants. Autrement, madame la présidente, je crois que si nous faisons témoigner les enfants chaque fois, leurs parents ne chercheront même pas à obtenir de redressement parce qu'un procès serait une expérience trop pénible.

Mme Mills: Madame la présidente, je tiens à mentionner une ou deux choses. D'abord, je crois que lorsque des adultes portent plainte auprès de la police, ils savent vaguement que cela pourrait se terminer devant le tribunal ou entraîner des procédures judiciaires. À ce que j'ai constaté, lorsque des enfants révèlent qu'ils ont été victimes d'abus sexuel, ce n'est jamais dans l'espoir que leur confident appellera la police. S'ils se confient, c'est parce qu'ils veulent que l'abus cesse—c'est leur unique motivation—ou parce qu'ils sentent vaguement que l'agresseur est malade et qu'il a besoin d'aide. Donc, ils se confient parce qu'ils veulent que leurs agresseurs soient aidés ou parce qu'ils ne veulent subir d'abus ou parce qu'ils craignent que leur jeune sœur, par exemple, subisse le même traitement. Voilà ce qui les motive et ils ne leur vient jamais à l'idée qu'ils pourraient devoir faire une déposition devant la police et témoigner dans un procès. Par conséquent, le témoignage d'un enfant diffère beaucoup de celui d'un adulte. Cela fait une grande différence et c'est en partie pour cela que nous devons les considérer comme des témoins d'un genre spécial.

Je crois qu'il y a moyen d'adoucir ce «deuxième abus», c'est-à-dire le traitement pénible que nous faisons subir aux enfants lorsque nous, les personnes-ressource, essayons de les aider;

[Text]

and even psychologists are guilty of not always helping children. There are things that our community can do. We have a victim assistance program in Winnipeg, and I suspect that it exists in certain other centres in the country, where people are specially trained to meet the victims early on in the disclosure, to follow them through the system and to take them into court.

I do not know if this can be legislated, but it would be nice if we had a system where the special friend or victim assistance worker could sit next to the victim while he or she is testifying, to hold their hand if it is a little girl or boy, and in some way be a special friend and support the victim. It is a physical presence. It is no good having the victim-assistance worker sitting far away while the victim is on the stand. Those are some of the things that we can do.

The other thing we can do is to assist offenders, where appropriate, to plead guilty, if they have, in fact, committed the offence, so that children do not have to go to court. There are children who do not go to court because the offender recognizes that he has put the child through sufficient pain and trauma and he doesn't want to make it any worse. Such people do plead guilty. That is where we need better treatment programs, so that people feel that there is an alternative, that there is good reason for pleading guilty.

Senator Robertson: I certainly do think that the courts should be cleared; but that is up to other people to determine. I cannot imagine children having all those people around. On page 8 of the brief you say:

Ideally we would like to see fewer children needing to go to court.

Would you explain that. It would be great if children did not have to go to court.

Dr. Mills: That is what I meant by encouraging people who have committed an offence to plead guilty—because if they do so, then the child need not have to go to court. Perhaps Ms. Gravenor can address that. The question was: How can we encourage them to plead guilty?

Ms. Gravenor: One thing that is happening in Winnipeg is that they are beginning to develop a network of defence attorneys who are gaining a lot of expertise in dealing with people who have been charged with sexual offences. Some of them are of the opinion—it is not the entire community, obviously—that if a person is ambivalent and has been charged, they will help him to plead guilty and to recognize that if he has appropriate and credible treatment he will have a much better chance when he is sentenced. There is a case where a man who had been charged and convicted of incest received a sentence of 90 days to be completed on weekends—which was probably unheard of in Winnipeg two years ago. An average incest sentence would have been penitentiary time, and that would have been at least three years.

[Traduction]

même les psychologues n'aident pas toujours les enfants. Il y a beaucoup de choses que nous pourrions faire. A Winnipeg, nous avons un programme d'aide aux victimes, comme il y en a d'autres ailleurs au pays, où travaillent des gens formés spécialement pour prendre les victimes en charge dès le début, pour les assister pendant toute leur démarche, y compris au tribunal.

J'ignore si cette façon de procéder pourrait être prévue dans la loi, mais il serait très utile d'avoir un système qui permettrait aux meilleurs amis d'une victime ou à un travailleur d'un centre de ce genre d'accompagner physiquement la victime pendant son témoignage, de lui tenir la main s'il s'agit d'un jeune enfant et de lui procurer un appui moral spécial. Il s'agirait bien d'une présence physique. Il ne suffirait pas que le travailleur du centre d'aide aux victimes soit dans la salle pendant que la victime est à la barre des témoins. Voilà des solutions susceptibles d'atténuer le problème.

Nous pourrions aussi aider, au besoin, les agresseurs à avouer leur culpabilité, si tant est qu'ils aient commis l'infraction, ce qui éviterait aux enfants d'avoir à comparaître en cour. Certains agresseurs épargnent cette épreuve à leurs jeunes victimes; ils reconnaissent qu'ils les ont déjà assez fait souffrir et refusent d'empirer les choses. Ils s'avouent donc coupables. Nous avons besoin de meilleurs programmes de traitement pour faire comprendre aux contrevenants qu'il y a une autre façon de procéder et qu'il existe une bonne raison de plaider coupable.

Le sénateur Robertson: Personnellement, je suis convaincue qu'il ne faut pas blâmer les tribunaux; il appartient cependant à d'autres d'en juger. Je ne peux imaginer des enfants obligés de témoigner avec tous ces gens autour d'eux. A la page 8 de votre mémoire, vous dites:

A notre avis, l'idéal serait que moins d'enfants soient obligés de témoigner devant les tribunaux.

Pourriez-vous nous expliquer cette phrase? Ce serait magnifique si les enfants n'avaient plus à témoigner.

Mme Mills: C'est à cela que je pensais lorsque je disais qu'il faudrait encourager les contrevenants à s'avouer coupables, parce qu'alors, il serait inutile de faire comparaître leurs victimes. Mme Gravenor pourrait peut-être nous parler de cela. Nous voudrions savoir comment encourager les contrevenants à avouer leur culpabilité.

Mme Gravenor: A Winnipeg, nous avons commencé à mettre sur pied un réseau d'avocats qui ont une grande expérience de la défense des contrevenants accusés d'infractions d'ordre sexuel. Certains d'entre eux—pas tous, évidemment—estiment que lorsqu'un accusé est indécis, ils faut essayer de le convaincre de plaider coupable en lui faisant comprendre que s'il reçoit un traitement approprié et sérieux, ses chances d'obtenir une peine plus légère seront bien meilleures. Il y a eu un cas où un homme qui avait été accusé et reconnu coupable d'inceste s'en est tiré avec une peine d'emprisonnement de 90 jours à purger pendant les fins de semaine, ce qui était probablement impensable à Winnipeg il y a deux ans. La peine d'emprisonnement moyenne pour les cas d'inceste consistait en trois ans au moins de détention à plein temps.

[Text]

So I think that part of it is an education process. We have to have some rewards and we have to be practical when it comes to dealing with a lot of these offenders. Some of them have a problem, but they do other things that are okay. They are providers. I think that we victimize further many families by taking away their financial support. We have to be creative, not by taking this out of the courts—we would never suggest that for an instance—but in using the courts as a higher authority, to mandate treatment, to respond to consequences of not cooperating with treatment. As we do that, there will be some publicity that will be available to people who may be charged but who are unsure about what to do. I see many offenders after they have completed their sentence, or who are in jail and have decided that they want treatment. But when you discuss with them what happened after they were arrested, they will tell you—and I believe some of them—that they wanted to plead guilty, that they did not want to go through the process of having their child take the stand. But, again, if we were in trouble with the law, we would rely on our lawyer. The lawyer is the expert when it comes to dealing with the court and with the justice system. We rely on lawyers, and if the lawyer says, “I will get you off. This is how we are going to do it”, then that is what happens.

Senator Doyle: Are you suggesting more plea bargaining?

Ms. Gravenor: I am suggesting options like pre-trial diversion, with court ordered treatment and sanctions. I am suggesting publicity about the benefits of treatment versus incarceration. We are not making a general blanket statement. Obviously every one of these cases is examined on a case-by-case basis. But I think that we have to be open. Punishment is not enough, because we just continue to punish the kids in many respects. Many children want very much the offender to go to jail. Some will say, “I was assaulted for 15 years; so he should get 15 years.” But, again, children change their minds and they become confused. It is very complicated, as we all know.

Senator Buckwold: At one of the earlier meetings I was looking at the definition of the offence and wondering whether it had gone far enough. The new wording involves physical touching; but from what I have heard and read, there are other forms of sexual assault. Maybe it is not quite as violent or even as serious, but nevertheless it is sexual assault. It could be asking a child to undress in front of you, or asking a child to use obscene words. People get their kicks out of all kinds of things. We are limiting the offence to either asking a child to touch you, if you are the assailant, or to touch themselves; but it seems to me that there are other forms of sexual abuse. I am wondering whether I am being realistic or whether the other forms I have mentioned are not regarded as being very serious.

[Traduction]

Je crois donc qu'une partie de la solution consiste à sensibiliser les contrevenants. Il faut prévoir des mesures incitatives et il faut avoir le sens pratique dans de nombreux cas. Certains d'entre eux sont des malades, mais ils ne le sont pas tous. Ils assurent la subsistance de leurs familles. Je crois qu'on pénalise bien davantage les familles en les privant de leur soutien financier. Nous devons faire preuve d'esprit d'innovation, non en ne faisant plus relever ces cas des tribunaux—loin de nous cette idée—mais en faisant des tribunaux une instance supérieure à n'invoquer que pour ordonner l'administration d'un traitement obligatoire ou pour intervenir lorsque les contrevenants refusent de suivre leur traitement. Ainsi, des gens susceptibles d'être accusés, mais qui ne savent trop que faire, entendront parler de cette nouvelle approche. Je connais beaucoup de contrevenants qui ont fini de purger leur peine d'emprisonnement ou qui sont encore en prison et qui ont décidé de subir un traitement. Quand on leur parle de ce qui s'est passé après leur arrestation, ils disent tous—et je le crois dans plusieurs cas—qu'ils voulaient s'avouer coupables, qu'ils ne tenaient pas à forcer leur enfant à témoigner. Évidemment, ils ont fait ce que nous faisons tous quand nous ne sommes pas en règle avec la loi, c'est-à-dire qu'ils ont engagé un avocat. L'avocat est l'expert en ce qui concerne la façon de procéder en cour et de tirer le meilleur parti du système judiciaire. Nous lui faisons confiance et lorsqu'il nous dit qu'il va nous faire acquitter et qu'il nous explique sa stratégie, les choses se passent comme il l'entend.

Le sénateur Doyle: Proposez-vous qu'il y ait plus de négociation entre la défense et l'accusation?

Mme Gravenor: Je pense à des solutions comme le recours à une autre procédure avant le début du procès, l'imposition d'un traitement par le tribunal et des sanctions en cas de refus de coopérer. Je pense à une campagne de sensibilisation aux avantages du traitement comme solution par opposition à l'emprisonnement. Nous ne proposons pas de changer tout le système. De toute évidence, chacun de ces cas est examiné individuellement. Mais je pense que nous devons être ouverts. Châtier n'est pas suffisant parce qu'à bien des égards, nous continuons simplement de punir les enfants. Beaucoup d'enfants tiennent à ce que l'agresseur aille en prison. Certains diront: «J'ai été agressé pendant 15 ans, qu'il aille en prison pendant 15 ans». Il arrive aussi que les enfants changent d'idée et que la confusion règne dans leur esprit. Comme nous le savons tous, c'est très compliqué.

Le sénateur Buckwold: Lors d'une séance précédente, après avoir lu la définition de l'infraction, je me suis demandé si elle allait assez loin. Le nouveau libellé se borne à parler de contacts physiques, mais d'après ce que j'ai entendu et lu, il existe d'autres formes d'agression sexuelle. Peut-être ne s'agit-il pas d'actes aussi violents ou aussi sérieux, mais quoi qu'il en soit, cela demeure de l'agression sexuelle. Cela peut consister à demander à l'enfant de se déshabiller devant soi ou de dire des obscénités. Les gens prennent leur plaisir à toute sorte de choses. Nous limitons l'infraction au fait de demander à un enfant de vous toucher, si vous êtes l'assaillant, ou de se toucher lui-même; mais il me semble qu'il existe d'autres formes d'abus sexuels. Je me demande si je suis réaliste ou si les autres formes d'agression que j'ai mentionnées ne sont pas considérées

[Text]

I am wondering whether we should, in fact, look at some additional wording that would cover that kind of incident.

Dr. Mills: I agree with you that those things do need to be addressed. You could have children living in fear of a person who forces them to undress. That is pretty embarrassing and the child would have a sense that it is something that is not quite legitimate, that it is something done in secret and in a certain kind of forceful way. That could leave a child feeling that he or she is living in an unsafe environment. Perhaps it is not as much of an influence as the other forms of sexual assault, but it needs to be addressed.

Senator Buckwold: Does this occur frequently? If it is an incidental thing, then let us forget about it. These people do these things for their own sexual gratification.

Ms. Gravenor: It has been my experience in dealing with offenders that when they begin to open up about the multitude of behavioural characteristics that they might employ when they are involved with kids, such actions usually come at the beginning of the offence. Offenders will talk about how they are exhibitionists, voyeurs and how they enjoy obscene telephone calls and so on. This behaviour has never been detected in these people, and they have never been charged or arrested. I think that your point is well taken, because it seems to reflect what has been my experience.

Senator Buckwold: Do you think the wording of the legislation should be expanded so that it goes a little beyond physical touching?

Ms. Gravenor: It would be difficult to describe, and I wonder how you would word it.

Dr. Ferguson: I do not think the bill covers sexual gratification. Perhaps the terminology should refer to any visual or other form of auditory means of self-gratification in the sexual sense. I think that the legislation should be worded so that any means of sexual gratification, whether it be by means of touching, vision or hearing, that victimizes children is included.

Senator Buckwold: The wording of the bill is, "for a sexual purpose." If a teacher puts his arm around a child as a means of encouragement and without sexual purpose, it is not touching. However, such action could create problems.

Dr. Ferguson: This problem of the teacher putting his or her arm around a child is often brought up in this kind of forum. I maintain that these events should occur in the presence of others. I think that there has to be a sense of self-preservation for all those who deal with children and youth in terms of what they do in private and in public and how it is interpreted.

Senator Buckwold: So you are saying that no teacher should put his or her arm around a child unless there are others present.

Dr. Ferguson: Yes.

[Traduction]

comme très sérieuses. En fait, je me demande si nous ne devrions pas envisager d'ajouter des précisions au libellé de façon à couvrir ce genre d'incidents.

Mme Mills: Je conviens avec vous que l'on doit faire quelque chose à propos de ce genre de comportement. Il est possible que des enfants vivent dans la crainte d'une personne qui les force à se déshabiller. C'est une situation plutôt embarrassante et l'enfant aura le sentiment qu'il s'agit d'un acte qui est prohibé, exécuté en secret et d'une certaine façon, sous la contrainte. L'enfant pourrait avoir le sentiment de vivre dans un milieu malsain. Peut-être ce genre de comportement a-t-il moins de conséquences que les autres formes d'agression sexuelle, mais il demeure qu'il faut s'en préoccuper.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que cela arrive souvent? S'il s'agit d'incidents marginaux, oublions cela. Les personnes en cause agissent ainsi pour leur propre satisfaction sexuelle.

Mme Gravenor: D'après mon expérience, lorsque les agresseurs révèlent la multitude des comportements qui sont les leurs avec les enfants, de tels actes sont plutôt le préambule à l'infraction. Les agresseurs vont avouer qu'ils sont exhibitionnistes ou voyeurs, ou encore qu'ils font des appels téléphoniques obscènes. Ce comportement n'a jamais été décelé chez eux et ils n'ont jamais été inculpés ou arrêtés. Je trouve votre argument fort valable; il est confirmé par ma propre expérience.

Le sénateur Buckwold: Pensez-vous que le libellé de la mesure devrait être élargi de façon à aller au-delà des contacts physiques?

Mme Gravenor: Il serait difficile de décrire pareilles situations et je me demande comment on pourrait formuler la chose.

M. Ferguson: Le projet de loi n'aborde pas la question de la gratification sexuelle. Peut-être pourrait-on faire allusion à toute forme visuelle ou auditive d'auto-gratification sexuelle. Je pense que l'on devrait inclure tous moyens de gratification sexuelle qui victimisent les enfants, qu'ils prennent la forme de contacts physiques, de voyeurisme, etc.

Le sénateur Buckwold: Dans le projet de loi, on dit «à des fins d'ordre sexuel». Si un professeur met son bras autour d'un enfant pour l'encourager, sans connotation sexuelle, il ne s'agit pas d'un attouchement. Cependant, pareil geste risque de poser des problèmes.

M. Ferguson: Ce problème du professeur qui entoure les épaules d'un enfant est souvent soulevé dans ce genre de discussion. Je soutiens que de tels gestes doivent être posés en présence d'autrui. Je pense que tous les adultes qui traitent avec enfants et des jeunes doivent avoir une idée très claire de la distinction entre leur comportement privé et public et de la façon dont il peut être interprété.

Le sénateur Buckwold: Vous dites donc qu'aucun professeur ne devrait mettre son bras autour des épaules d'un enfant à moins que d'autres personnes soient présentes.

M. Ferguson: Oui.

[Text]

Senator Buckwold: I am pursuing this point and wondering whether the committee may make a suggestion in that regard.

Senator Nurgitz: As I recall the evidence, the witnesses regard the legislation as a step in the right direction. Basically, the witnesses have three criticisms. First, the problem of understanding the oath and the question of intelligence; second, the criticism with regard to videotapes and that they are used only in recent incidents, when the large majority of incidents involve numerous infractions occurring over a long period of time; and, third, the criticism raised by Senator Buckwold as to whether or not the legislation should cover sexual abuse that does not necessarily involve touching, such as indecent exposure.

Senator Buckwold: Indecent exposure is covered by the law. Under the law an individual cannot expose him or herself in front of a child. However, asking the child to expose himself or herself is another thing. There is also the language aspect.

Senator Nurgitz: Are those your basic criticisms of the legislation?

Senator Stanbury: Another criticism that we hear is that we are not moving forward in the area of treatment and follow-up. I understand that there are other vehicles for follow-up but because of the emphasis the witnesses have put on the area of treatment, we should make it clear that the bill does not approach this problem in any way. This committee, having visited prisons and having studied penal law as well as criminal law, quickly recognizes that the area covered by this legislation is not the only area where we have neglected the element of treatment. It seems that we arrest people, try them, put them in jail and then forget about them. We as a committee are aware of this, but we do not have a lot of people out there collecting money to do anything different.

Senator Nurgitz: With all due respect to Senator Stanbury's comments, there are many other criticisms and general problems, but I am speaking now of the Criminal Code and the Canada Evidence Act. Have I covered the areas where you would like to see this legislation improved?

Dr. Mills: One other area is with regard to the public in the court room. Since this legislation does not address the matter, I presume that we will continue with the same law, that the public can only be excluded if the matter before the court will hurt the public. In other words, there is no thought given to the victim.

Senator Stanbury: As Senator Robertson pointed out, part of the problem is that it is not the child who is seeking redress. It is society that needs to feel that there is redress and, as a result, the child is caught in the middle simply because he or she happens to be involved. It is really society saying that something must be done about this heinous crime, that there is a distinction between those things that involve adults and those that involve children.

Ms. Gravenor: Perhaps society would like to see something done. Perhaps it is up to us to make society understand that

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: À ce propos, je me demande si le comité ne pourrait faire une suggestion.

Le sénateur Nurgitz: D'après les témoignages que nous avons entendus, les témoins considèrent la mesure comme un pas dans la bonne direction. Essentiellement, on lui reproche trois choses. Premièrement, il y a le problème de la compréhension du serment et du degré d'intelligence; deuxièmement, l'usage d'enregistrements magnétoscopiques et le fait qu'ils visent uniquement des incidents récents alors que dans la plupart des cas, il s'agit d'infractions répétées couvrant une longue période de temps; et, troisièmement, pour reprendre la critique du sénateur Buckwold, le fait que la mesure ne couvre pas les abus sexuels qui ne mettent pas nécessairement en cause des contacts physiques, tel l'exhibitionnisme.

Le sénateur Buckwold: L'exhibitionnisme est couvert par la mesure. En vertu du projet de loi, on ne peut s'exhiber devant un enfant. Cependant, si on demande à un enfant de s'exhiber, c'est autre chose. Il y a aussi la question de la formulation.

Le sénateur Nurgitz: Ce sont essentiellement vos critiques à l'endroit de la mesure?

Le sénateur Stanbury: Il y a autre chose que l'on reproche au projet de loi, et c'est de ne pas s'avancer dans le domaine du traitement et du suivi. Je sais qu'il existe d'autres instruments de suivi, mais étant donné que les témoins ont énormément mis l'accent sur le question du traitement, il faut préciser que le projet de loi n'aborde absolument pas ce problème. Après avoir visité des prisons et étudié le droit pénal, on s'aperçoit rapidement que ce n'est pas seulement dans le domaine visé par la mesure que nous avons négligé l'élément traitement. Nous arrêtons des gens, nous les traduisons en justice, et nous les mettons en prison pour ensuite les y oublier. Le comité est conscient de cette situation, mais il n'y a pas de vaste campagne de financement en cours qui permettrait de remédier au problème.

Le sénateur Nurgitz: En toute déférence pour les observations du sénateur Stanbury, il existe de nombreux autres critiques et problèmes généraux, mais j'aborde maintenant la question du Code criminel et de la Loi sur la preuve au Canada. A-t-on parlé des améliorations qui devraient être apportées à ces lois?

Mme Mills: Il y a la question de la présence du public au procès. Étant donné que la mesure passe cette question sous silence, je suppose que la même loi demeurera en vigueur, de sorte que le public ne peut être exclu que si la question dont est saisi le tribunal risque de lui être préjudiciable. Autrement dit, on n'a pas songé à la victime.

Le sénateur Stanbury: Comme la sénatrice Robertson l'a fait remarquer, une partie du problème tient à ce que ce n'est pas l'enfant qui exige réparation. C'est la société qui a besoin que justice soit faite, avec pour résultat que l'enfant est pris au milieu, simplement parce qu'il a eu le malheur d'être impliqué. En fait, c'est la société qui affirme qu'il faut châtier ce crime odieux et qu'il y a une distinction entre les actes qui mettent en cause des adultes et ceux qui mettent en cause des enfants.

Mme Gravenor: La société souhaite que des mesures soient prises. Peut-être est-ce à nous de convaincre les gens que le

[Text]

punishment is not enough and that the abuse will continue. Prisons are filled with victims of sexual abuse, and there are all kinds of studies to support that fact—the Badgley Report being one of them. Perhaps this group could become involved in making the public more aware of the need for treatment or in spear-heading some exercise that would help to change the attitude the public has toward treatment.

Senator Buckwold: Do you ever recommend to people that they not take the legal course?

Dr. Mills: I am tempted sometimes.

Senator Buckwold: If a five-year old who is near to you went through an unfortunate experience, would you recommend that that child go through the courts? I do not know whether I would.

Dr. Mills: It would be very tough for me, knowing what happens in the courts. People can be insensitive in these situations. Many do not realize what effect events will have on children. I suppose I still have some faith in the system. If we can provide the support necessary, not only from a legal angle but from the angles of health, welfare, education and so on, it would help.

Senator Buckwold: This brings us back to the other point, that there are many areas of the country where the kind of support you talk about is not offered.

Dr. Ferguson: On that point, I really believe that some innovative way can be found to protect the victim in court, particularly with the modern technology available today. We feel strongly on this point.

The Chairman: If there are no further questions, I would like to thank the witnesses for their time and their efforts.

The committee adjourned.

[Traduction]

châtiment n'est pas suffisant et que les abus continueront. Les prisons sont remplies de victimes d'agression sexuelle, de nombreuses études le prouvent. Le rapport Badgley n'est qu'une d'entre elles. Peut-être nous appartient-il de sensibiliser davantage le public ou de mener une campagne qui contribuerait à changer l'attitude du public à l'égard du traitement.

Le sénateur Buckwold: Avez-vous déjà recommandé à des gens de ne pas aller en justice?

Mme Mills: Je suis parfois tenté de le faire.

Le sénateur Buckwold: Si un enfant de cinq ans de vos proches était victime d'une expérience malheureuse, recommanderiez-vous que cet enfant aille devant les tribunaux? Pour ma part, je ne sais pas si je le ferais.

Mme Mills: Ce serait une décision très difficile pour moi, sachant ce qui se passe dans les tribunaux. Les gens manquent parfois de tact dans de telles situations. Beaucoup ne se rendent pas compte des répercussions qu'une telle épreuve aura sur l'enfant. Je suppose que je conserve une certaine foi dans le système. Si nous pouvons offrir le soutien nécessaire, non seulement sur le plan juridique, mais sur le plan de la santé, du bien-être, de l'éducation etc., cela aiderait.

Le sénateur Buckwold: Voilà qui nous ramène à un autre point, soit que le genre de soutien dont vous parlez n'est pas offert dans bien des régions du pays.

M. Ferguson: À ce sujet, je crois sincèrement que l'on peut trouver une manière novatrice de protéger la victime lors du procès, surtout avec la technologie moderne dont nous disposons aujourd'hui. Nous y tenons beaucoup.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je remercie les témoins pour le temps et les efforts qu'ils nous ont consacrés.

La séance est ajournée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Children's Hospital Child Protection Centre (Winnipeg):

Dr. Kenneth McRae, Director of the Child Development Clinic and Director of the Child Protection Centre.

Dr. Charles Ferguson, Director of Paediatrics and Ambulatory Care.

Ms. Laura Mills, Psychologist, Child Development Clinic and Child Protection Centre.

Ms. Lesley Baizley, R.N., Clinical Research Nurse.

Ms. Brenda Gravenor, Senior Therapist.

Du «Children's Hospital Child Protection Centre (Winnipeg)»:

D^r Kenneth McRae, directeur du «Child Development Clinic» et directeur du «Child Protection Centre».

D^r Charles Ferguson, directeur de la pédiatrie et des soins ambulatoires.

M^{lle} Laura Mills, psychologue, «Child Development Clinic» et «Child Protection Centre».

M^{lle} Lesley Baizley, i.l., infirmière-clinicienne à la recherche.

M^{lle} Brenda Gravenor, thérapeute senior.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, December 17, 1986

Le mercredi 17 décembre 1986

Issue No. 4

Fascicule n° 4

Third proceedings on:

Troisième fascicule concernant:

Consideration of the subject-matter of Bill C-15, "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

L'étude du Projet de loi C-15, «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Langlois
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Hastings	Stanbury

**Ex Officio Members*
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Langlois
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Hastings	Stanbury

**Membres d'office*
(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by
the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to examine the sub-
ject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Crimi-
nal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the
said Bill coming before the Senate or any matter relating
thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.»

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 novembre
1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par
l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridi-
ques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur
du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la
Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi
soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 17, 1986
(5)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 4:08 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Neiman and Nurgitz. (5)

Other Senators present: The Honourable Senator Bonnell. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Council of Children and Youth:

Mr. Brian Ward, Executive Director and
Professor Nick Bala, Professor of Law, Queen's University.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

The witnesses made statements and answered questions.

The Honourable Senator Doyle moved, that the Chairman and the Deputy Chairman be authorized to determine and schedule witnesses on the subject-matter of Bill C-15, after the usual consultation with the members of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 6:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 17 DÉCEMBRE 1986
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 08, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Neiman et Nurgitz. (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Bonnell. (1)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherches.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du Conseil canadien de l'enfant et de la jeunesse:

M. Brian Ward, directeur exécutif, et
M. Nick Bala, professeur de droit, Université Queen's.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le comité reprend l'étude du projet de loi C-15 intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Doyle propose que le président et le vice-président soient autorisés, après les consultations d'usage, à convoquer d'autres témoins à l'occasion de l'étude du projet de loi C-15.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à la convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 17, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4 p.m. to give consideration to the subject-matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: This afternoon the committee has before it the subject-matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act. The witnesses appearing before the committee today are Mr. Brian D. Ward, Executive Director, Canadian Council on Children and Youth, and Professor Nicholas Bala, Faculty of Law, Queen's University, and Member of the Board of Directors, Canadian Council on Children and Youth. Mr. Ward has already testified before the Commons committee that is considering this legislation. Professor Bala assisted in the preparation of the report.

I now call upon Mr. Ward to make his opening statement to the committee.

Mr. Brian D. Ward, Executive Director, Canadian Council on Children and Youth: Thank you, Madam Chairman, it is our pleasure to be here. I was also fortunate to have heard the presentation of the Winnipeg Child Protection Team that appeared before the committee last week. I know that you have heard from one of the exceptional groups actually treating children.

I will not spend much time on introductions because I have been alerted to the fact that senators would like to deal specifically with the legislation and its impact. We have done a considerable amount of research on the subject and are prepared to share our perspectives with you.

I will leave several items with the Clerk of the Committee, with whom we are very impressed. The first is a small document entitled "Looking Back, Looking Ahead", which is our annual report. I will let it stand by itself; there is a description of who we are and the kind of work the council undertakes.

We also have had circulated by the clerk our response to Bill C-15, which was developed by a committee of volunteers from the Board of Directors, chaired by Professor Bala.

I have also left with the clerk the journal *Youth Policy Today*, which is the only regular journal analyzing and monitoring youth policy in Canada. It is produced by the council through its Canadian Youth Foundation. I have also left with the clerk two documents for the committee's reference when it is considering the legislation. The first is a United States Department of Justice book entitled: "When the Victim is a Child", which is a very thoughtful and concise overview of the issues the committee will be examining; the second is a book published by the American Bar Association under the aegis of its Legal Resource Centre. It is entitled: "Protecting Child Victim Witnesses; Sample Laws and Materials". I will leave that with the members of the committee because there is some real drafting in it and also a list of all of the states that have done work in this regard. You are no doubt familiar with the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 17 décembre 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures pour examiner la teneur du projet de loi C-15, modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

La sénatrice Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Cet après-midi, le comité poursuit son examen de la teneur du projet de loi C-15 modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada. Nous entendrons les témoignages de MM. Brian D. Ward, directeur exécutif du Conseil canadien de l'enfant et de la jeunesse, et Nicholas Bala, professeur à la faculté de droit de l'Université Queen's et membre du conseil d'administration du Conseil canadien de l'enfant et de la jeunesse. M. Ward a déjà témoigné devant le comité des Communes qui est saisi du projet de loi. M. Bala a, quant à lui, aidé à la rédaction du rapport.

Je demanderais maintenant à M. Ward de faire sa déclaration.

M. Brian D. Ward, directeur exécutif du Conseil canadien de l'enfant et de la jeunesse: Je vous remercie, madame la présidente. C'est avec plaisir que nous témoignons devant le comité. J'ai également eu la chance d'entendre le témoignage du *Winnipeg Child Protection Team* qui a comparu devant le comité la semaine dernière. Vous avez reçu là le témoignage d'un des meilleurs services de traitement des enfants qui soit à l'heure actuelle.

Je vais tâcher d'expédier les préliminaires parce qu'on m'a prévenu que les sénateurs préféreraient discuter plus particulièrement du projet de loi et de ses implications. Nous avons fait beaucoup de recherches sur le sujet et nous sommes prêts à vous faire part de nos opinions.

Je vais remettre plusieurs documents au greffier du comité qui nous a beaucoup impressionnés. Le premier est un court document intitulé «*Looking Back, Looking Ahead*» qui est également notre rapport annuel. Je n'en parlerai pas, sauf pour dire qu'il décrit le Conseil et son travail.

Nous avons également fait distribuer par le greffier notre réponse au projet de loi C-15 qui a été mise au point par un comité de bénévoles composé de membres du conseil d'administration et présidé par M. Bala.

J'ai également remis au greffier le journal intitulé «*Youth Policy Today*» qui est la seule publication courante qui analyse et suit l'évolution de la politique canadienne relative à la jeunesse et que le Conseil diffuse par l'intermédiaire de sa *Canadian Youth Foundation*. Enfin, j'ai remis au greffier deux documents auxquels le comité pourra se reporter lorsqu'il examinera le projet de loi. Le premier est un volume du département de la Justice des États-Unis intitulé «*When the Victim is a Child*». C'est une vue d'ensemble très pertinente et très concise des sujets que le comité étudiera. Le deuxième volume a été publié par le *Legal Resource Centre* de l'*American Bar Association* et a pour titre «*Protecting Child Victim Witnesses; Sample Laws and Materials*». Je laisse donc ces deux volumes au comité parce que le texte y est assez dense et qu'ils contiennent une liste de tous les États américains qui ont pris des ini-

[Text]

fact that criminal law in the United States is a state responsibility, so there are many examples in this document.

Finally, I will introduce my friend and colleague, Professor Nick Bala. Professor Bala joined the board several years ago and has been exceptionally important to the increasing number of opportunities for us to comment on law as it affects children and youth. The members of the committee may know of Professor Bala's work on the Young Offenders Act. He also guided our board through amendments to the Young Offenders Act last spring.

I have several opening observations; the first is that the issue of child sexual abuse is on the table today and the passage of whatever law is finally adopted will provide the framework for the next decade or more. This legislation represents approximately eight years of public discussion and research to arrive, finally, at the form of Bill C-15. We expect that there will not be an opportunity to do law reform in this field for many years to come. We have tried to encourage those who are dealing with legislation to take a fairly long view of its implications. It will be the only framework we have to protect children for at least a decade, and maybe longer.

Secondly, I hope you will note in our brief that, with Professor Bala's assistance and that of others who are as concerned about the law and our judicial traditions as they are about the protection of children, we have carefully tried to stay within the framework, first of all, of criminal law and, secondly, the Canadian Constitution and Charter of Rights and Freedoms.

While we feel we are strong advocates for children, we do not consider the organization as a child's rights organization, *per se*. We hope that we have achieved a reasonable balance in our brief.

Thirdly, for almost all of those people with whom we work—I would say all—from organizations all across the country, which is an informal network at the moment involving 3,000 people who have received our material on this issue alone—the concern for the offender is equally as great as our concern for children. The reason is that almost all offenders have some important relationship with the child that has been abused. Secondly, we notice in family violence and child sexual abuse in particular that there is a cycle that is feeding upon itself, and to be narrow in one's concerns only for the judicial process and retribution is to deny both the child and the offender important treatment opportunities for a better future for both. Therefore, we bring to you our perspective.

Professor Bala will make a brief introductory statement. I know that the members of the committee have very specific questions with regard to the legislation that we would be happy to answer.

Senator Nurgitz: Madam Chairman, before we hear from Professor Bala, I should like clarification on one point that puzzled me, and that was when Mr. Ward said that this would be our last opportunity to deal with this kind of legislation.

[Traduction]

tatives dans ce domaine. Vous savez sans aucun doute qu'aux États-Unis, le droit criminel est de juridiction étatique, ce qui fait que ce document regorge d'exemples.

Enfin, je voudrais vous présenter mon ami et collègue, M. Nick Bala. Il s'est joint au conseil d'administration il y a plusieurs années, et c'est à lui plus qu'à tout autre que nous devons les très nombreuses occasions que nous avons eues de commenter la loi et ses répercussions sur les enfants et les jeunes. Les membres du comité connaissent peut-être ses ouvrages sur la Loi sur les jeunes contrevenants. Il nous a également conseillé dans la rédaction des amendements que nous avons proposés à cette loi au printemps dernier.

J'ai plusieurs observations à faire; premièrement, nous sommes saisis de la question des agressions sexuelles à l'endroit des enfants et quelle que soit la loi qu'on adoptera, elle sera notre cadre juridique pendant au moins dix ans. Le projet de loi C-15 est l'aboutissement de près de huit ans de débats publics et de recherches. Nous estimons que nous n'aurons pas avant de nombreuses années une autre occasion de réformer la loi dans ce domaine. Nous avons essayé d'amener les intervenants du domaine juridique à réfléchir à ses implications à long terme. Cette loi sera le seul moyen que nous aurons de protéger les enfants pendant au moins une décennie.

Deuxièmement, j'espère que vous remarquerez dans notre mémoire qu'avec l'aide de M. Bala et d'autres spécialistes à qui la loi et nos traditions judiciaires tiennent à cœur dans la mesure où il s'agit de protéger les enfants, nous nous sommes efforcés de ne pas déborder le cadre du droit pénal ni celui de la constitution canadienne et de la Charte des droits et libertés.

Bien que nous prenions ouvertement le parti des enfants, nous ne nous considérons pas comme un organisme de protection des droits des enfants. Nous espérons donc avoir réussi à faire preuve dans notre mémoire de suffisamment de neutralité.

Troisièmement, presque tous ceux—je dirais même tous ceux—avec qui nous travaillons, tous ces membres d'organismes canadiens, constituent un réseau regroupant actuellement 3 000 personnes qui ont toutes reçu nos documents traitant exclusivement de ce sujet. Tous se préoccupent autant des agresseurs que des victimes. La raison en est que presque tous les agresseurs sont à un titre ou à un autre des personnes proches des victimes. Deuxièmement, nous avons décelé dans la violence au foyer et plus particulièrement dans l'agression sexuelle des enfants un cycle qui se perpétue lui-même, et si nous nous préoccupons uniquement du processus judiciaire et des peines à infliger aux contrevenants, nous priverions les enfants et leurs agresseurs des nombreuses possibilités de traitement susceptibles de leur assurer un meilleur avenir. C'est donc dans cette optique que nous sommes venus témoigner.

M. Bala fera une courte déclaration préliminaire. Je sais que les membres du comité ont des questions très précises à poser au sujet du projet de loi, et c'est avec plaisir que nous tâcherons d'y répondre.

Le sénateur Nurgitz: Madame la présidente, avant d'entendre M. Bala, je voudrais obtenir des précisions sur un point qui m'intrigue; M. Ward a dit que c'était là notre dernière occasion d'examiner un projet de loi de ce genre.

[Text]

Is that because of the nature of government to move slowly on these things?

Mr. Ward: Yes, senator. As you know, it takes a certain critical mass on an issue before it demands a place on the timetable of legislatures.

Senator Nurgitz: But you are not suggesting that if in three years time we had another critical problem in this regard Parliament would not deal with it?

Mr. Ward: No. I was thinking of that more from an historical point of view.

Because of the work the Senate has done on its report, "Child at Risk", it is not often that we get an opportunity to actually be dealing with the law.

Professor Nicholas Bala, Faculty of Law, Queen's University, Member of the Board of Directors, Canadian Council on Children and Youth: Before I make my formal remarks, by way of an answer to the senator's concern, as you may know, this bill is a reflection of the work of the Badgley and Fraser report. The process we are in now began four or five years ago. That suggests how long it might take before there is another set of amendments to this type of legislation.

Senator Bonnell: Did you say you had a brief?

Mr. Ward: Yes.

Senator Bonnell: Are you going to have it distributed before you read it so that we can follow it with you?

The Chairman: We will have copies of the brief circulated.

Mr. Ward: Do you mean with all of the information we have conscientiously tried to supply to the clerk we have forgotten our brief?

Mr. Paul Bélisle (Clerk of the Committee): We do not have copies of your brief. All we received was this one page document, along with other material.

Mr. Ward: I apologize for that. I only have the one copy with me now.

The Chairman: We will have photocopies made of that and have them distributed in a few minutes.

Mr. Ward: I was under the impression that almost everyone in Canada had received our brief.

Professor Bala: I hope that in due course you will have an opportunity to look at the brief. As one of the authors, I realize that I have a biased view, but I think it is quite thorough and goes through the legislation clause by clause. It indicates what we support in the legislation and what part of the legislation we think can be improved in a fairly detailed fashion.

What I will do today is summarize our major point of concern and, since the members of the committee do not have a copy of the brief, I will expand on it, but I will be relatively brief.

[Traduction]

Est-ce parce que le gouvernement, de par sa nature même, ne peut que progresser lentement dans ce domaine?

M. Ward: Oui, monsieur le sénateur. Comme vous le savez, pour qu'une question figure au calendrier des assemblées législatives, elle doit atteindre une certaine masse critique, si je peux m'exprimer ainsi.

Le sénateur Nurgitz: Mais vous ne voulez pas dire que si dans trois ans, nous éprouvions un autre problème grave dans ce domaine, le Parlement ne pourrait pas y remédier, n'est-ce pas?

M. Ward: Non. Je considérerais plutôt les choses d'un point de vue historique.

À cause de la contribution que le Sénat a faite dans son rapport intitulé *L'enfant en péril*, nous n'avons pas souvent l'occasion d'examiner la loi.

M. Nicholas Bala, professeur de droit à l'Université Queen's, membre du conseil d'administration du Conseil canadien de l'enfant et de la jeunesse: Avant de faire ma déclaration, je peux dire au sénateur que ce projet de loi est, comme vous le savez peut-être, fait suite aux travaux de la Commission Badley et Fraser. Ainsi, le processus dans lequel s'inscrit notre étude a débuté il y a quatre ou cinq ans. Cela donne une idée du temps que cela pourrait prendre avant qu'on modifie de nouveau la loi.

Le sénateur Bonnell: Avez-vous dit que vous avez un mémoire?

M. Ward: Oui.

Le sénateur Bonnell: Pourriez-vous nous le faire distribuer avant de le lire pour que nous puissions suivre?

La présidente: Des exemplaires du mémoire vous seront distribués.

M. Ward: Êtes-vous en train de dire que dans notre empressément à vous fournir toutes sortes de documents, nous aurions oublié notre mémoire?

M. Paul Bélisle (greffier du Comité): Nous n'avons pas d'exemplaire de votre mémoire. Nous n'avons reçu que ce document d'une page, en plus, bien sûr, des autres documents.

M. Ward: Je vous prie de m'excuser. Je n'ai que cet exemplaire.

La présidente: Nous allons le faire photocopier et tout le monde l'aura dans quelques minutes.

M. Ward: Je croyais que presque tout le monde au Canada avait reçu notre mémoire.

M. Bala: J'espère que vous pourrez le lire. En tant que l'un des auteurs, je sais bien que j'ai un point de vue partial, mais le mémoire est exhaustif et il passe en revue tous les articles du projet de loi. Il indique les dispositions que nous appuyons et celles qui, à notre avis, pourraient être améliorées et il décrit le tout de façon détaillée.

Aujourd'hui, je vais résumer nos principales préoccupations et, comme les membres du comité n'ont pas d'exemplaires du mémoire, je vais les expliquer au fur et à mesure tout en essayant d'être bref.

[Text]

Of greatest concern to the council are the areas of evidence and procedure. There are also, of course, provisions in the bill dealing with substantive offences, but I will deal with that later.

Our concern is that right now the laws of evidence and procedure are such that most cases that come to the attention of the police or child welfare authorities do not get into the courts, and this is a reflection of our laws on evidence and procedure. These laws were developed well over a hundred years ago, and the current laws reflect a time when there was little understanding of child psychology and child development. It was also a very different legal system. It was a legal system, first of all, which I think in some ways reflected prejudices and values of a different time in regard to women and children. It also, for example, reflects a time when children could not testify, which, in some ways, reflects the fact that an accused in a trial could not testify. Perhaps at that time there were good reasons for the strict rules of evidence, but those reasons have long since gone and our understanding of child development and child psychology is different. Our understanding of problems such as sexual abuse is different from what it was even five or ten years ago, let alone a hundred years ago.

It is our position that the rules of evidence must change, and of particular concern with regard to child witnesses is that children should be able to testify in court proceedings whether they are victims or not when they have relevant evidence.

Children should have a right or an opportunity to be heard. Calling it a "right" is somewhat misleading, but saying that they must have an opportunity is a more accurate way to reflect that.

We do not maintain that children are always telling the truth, nor, indeed, in any criminal case would one say that all witnesses are necessarily going to tell the truth. Indeed, I think one could say the very fact that there is a trial indicates that people have different visions of reality. We are saying, however, that there should not be presumptions that children are incompetent or presumptions against children testifying the way there are at present. Just as adults may testify and sometimes may not tell the truth, so children should have that opportunity.

It is our general view that in regard to allegations of child sexual abuse, it has been amply demonstrated that children are much more frequently telling the truth than adults denying that, and we can refer you to literature that indicates when a child says he has been sexually abused and an adult denies that, statistically in most of those cases it is the child who is telling the truth. That does not mean that the court should have a preconceived notion, but it does mean that when the rules of evidence are being formulated they should be formulated in such a way as to maximize the ability of the trier of fact to hear all of the evidence, keeping in mind the fundamentals of our criminal justice system, and to make a decision based not on presumptions about competency but rather on the

[Traduction]

Les inquiétudes du Conseil portent principalement sur la preuve et la procédure. Évidemment, le projet de loi comporte également des dispositions relatives aux infractions particulièrement graves, mais j'y reviendrai plus tard.

Ce que nous dénonçons, c'est qu'à l'heure actuelle, les lois sur la preuve et la procédure sont telles que la plupart des cas qui sont signalés à la police ou aux services de protection de l'enfance ne sont jamais jugés par les tribunaux, ce qui en dit long sur nos lois en matière de preuve et de procédure. Ces lois datent de plus d'un siècle, et nos lois actuelles sont le reflet d'une époque où on connaissait mal la psychologie et le développement de l'enfant. Le système juridique était également très différent. Premièrement, il traduisait à certains égards les préjugés et les valeurs de l'époque à l'égard des femmes et des enfants; d'une époque où, par exemple, les enfants ne pouvaient pas témoigner, ce qui revient à dire que dans certains cas, l'accusé ne le pouvait pas non plus. Les règles strictes de la preuve existaient peut-être pour de bonnes raisons à l'époque, mais ces raisons ne valent plus de nos jours, et nous comprenons maintenant beaucoup mieux le développement et la psychologie de l'enfant. Nous ne percevons pas du tout l'agression sexuelle comme il y a cinq ou dix ans, encore moins comme il y a un siècle.

Nous soutenons que les règles de la preuve doivent changer et que le témoignage des enfants—et ceci est particulièrement important pour eux—devrait être recevable en cour, qu'ils soient victimes ou simplement en possession d'éléments de preuve.

Les enfants devraient avoir le droit ou la possibilité d'être entendus. Quand nous parlons de «droit», cela peut susciter une certaine confusion, mais quand nous disons qu'il doit leur être possible de témoigner, cela traduit mieux notre point de vue.

Nous ne soutenons pas que les enfants disent toujours la vérité, pas plus, en fait, que ne le font tous les témoins entendus dans une cause criminelle. À mon avis, on pourrait dire que le seul fait qu'il y ait un procès signifie que les parties en opposition ne voient pas la réalité de la même façon. Nous disons cependant que les enfants ne devraient pas être présumés incompétents comme témoins et que la façon dont ils sont appelés à témoigner à l'heure actuelle ne devrait pas être présumée mauvaise. Les témoins adultes ne disent pas toujours la vérité, et on devrait s'attendre à la même chose de la part des enfants.

En général, il a été amplement démontré que lorsqu'il y a allégation d'agression sexuelle, les enfants disent la vérité beaucoup plus fréquemment que les adultes, et nous pouvons vous citer des documents qui indiquent que d'après les statistiques, lorsqu'un enfant dit qu'il a été victime d'agression sexuelle et qu'un adulte le nie, c'est l'enfant qui a raison dans la plupart des cas. Cela ne signifie pas que le tribunal devrait avoir une idée préconçue des faits, mais plutôt que lorsqu'on formule des règles de preuve, on devrait le faire de manière à permettre le plus possible au juge des faits d'entendre tous les témoignages, compte tenu des principes fondamentaux de notre système de justice pénale, de rendre un jugement basé non sur des présomptions quant à la compétence des témoins,

[Text]

basis of the evidence; and then the trier of fact can assess the credibility of each witness in each particular fact situation.

Therefore, we think there should be no artificial rules about competency and no artificial rules about corroboration of evidence.

Speaking to the specifics of Bill C-15, I should like to refer for a moment to the provision with regard to child witnesses and the competency requirement. I am referring to section 17 of the bill, found on page 9, which is an amendment to section 16 of the present Evidence Act.

Under the new proposal it will be possible for any child to testify provided the judge is satisfied that the child is sufficiently intelligent. There is a test found in subsections 16(3) and (4) that a child must be found by a judge to be "sufficiently intelligent" to testify before the trier of fact will hear that child at all. So there will be an inquiry into that child's competence.

We are very concerned about the choice of words. Indeed, there has been some discussion by the Minister of Justice and others to the effect that: "Well, we really think all children should at least be able to testify, and this is just to make sure that the child going before the court is not going to waste everyone's time. The child has to be sufficiently intelligent to communicate something."

From a layperson's perspective, or even from the perspective of a lawyer who is not current with the jurisprudence, one might say: "Well, of course the child should be sufficiently intelligent so that if you have a ten-month old victim of sexual abuse you are not going to be able to put that ten-month old child on the witness stand, and that is all that 'sufficiently intelligent' is intended to convey."

Our concern is, however, that the words "sufficiently intelligent" appear in the present legislation, and to some extent there is a body of case law that now interprets the words "sufficiently intelligent" to mean that sufficient intelligence is more than average intelligence. So, when the courts are left with the words "sufficiently intelligent", rather than say, "What we are really concerned with is whether the child has the ability to communicate with the jury; does the child have something relevant to say; is the child going to be able to participate meaningfully in the process?", there is going to be an artificial inquiry to determine whether his intelligence is sufficient.

Although the child can talk, although the child has obviously something to say, that artificial inquiry will delve into what the child's grades are like at school and whether the child is attending Sunday school so that the child may have sufficient moral development. We think the test should be essentially one of ability to communicate. In fact, in our brief, we suggest that the judge should simply be satisfied that the child has the ability to communicate. If the child has that ability, then the child should be able to testify.

A second point related to child witnesses relates to the question of corroboration. This bill will remove the legal necessity for there to be corroboration in every case where a child witness testifies, and we support that. That does not mean that

[Traduction]

mais plutôt sur la preuve présentée, et d'évaluer ensuite la crédibilité de chaque témoin dans chaque cas.

Par conséquent, nous estimons que la compétence comme témoin et la corroboration de la preuve ne devraient être assujetties à aucune règle arbitraire.

Pour entrer dans les détails du projet de loi, je voudrais parler un moment de la disposition qui traite des enfants appelés à témoigner et de leur compétence. Je parle de l'article 17, qui est à la page 9, et qui remplacerait l'actuel article 16 de la Loi sur la preuve au Canada.

Aux termes de la nouvelle version, un enfant pourra témoigner pourvu que le juge soit convaincu qu'il est suffisamment intelligent. Des critères sont donc prévus aux paragraphes 16(3) et (4) en fonction desquels un juge devra établir, avant que le juge des faits n'entende le témoignage, si l'enfant est «suffisamment intelligent» pour témoigner. Ainsi, la compétence de l'enfant fera l'objet d'une enquête.

Nous nous préoccupons beaucoup de la formulation de ces dispositions. En effet, le ministre de la Justice et d'autres ont laissé entendre qu'ils croyaient que tous les enfants devraient au moins être jugés aptes à témoigner avant de le faire de manière à ne pas faire perdre son temps au tribunal et qu'ils devaient être suffisamment intelligents pour exprimer leur pensée.

Monsieur tout le monde ou même un avocat qui n'est pas familier avec la jurisprudence pourrait dire qu'il faut évidemment que l'enfant soit suffisamment intelligent, mais que cette expression signifie simplement que l'enfant est assez âgé pour témoigner.

Quant à nous, ce qui nous inquiète, c'est le fait que les termes «suffisamment intelligent» figurent dans le projet de loi et que selon le droit jurisprudentiel, «suffisamment intelligent» signifie plus intelligent que la moyenne. Par conséquent, si les tribunaux doivent déterminer si l'enfant est «suffisamment intelligent» plutôt que d'établir s'il est capable de faire comprendre son point de vue au jury, s'il a quelque chose de pertinent à dire et s'il est en mesure de participer de façon significative au procès, ils devront faire procéder à une enquête afin de déterminer si l'enfant est suffisamment intelligent, et cette enquête est arbitraire.

Même si l'enfant est capable de communiquer, même s'il a de toute évidence quelque chose à dire, on cherchera à savoir si l'enfant obtient de bonnes notes à l'école et même s'il va à la messe le dimanche, de manière à montrer si son sens moral est suffisamment développé. Nous estimons que la seule chose qu'il soit essentiel de savoir, c'est si l'enfant est capable de communiquer. En fait, dans notre mémoire, nous estimons qu'il devrait être suffisant que le juge soit convaincu que l'enfant en est capable et que lorsque ce serait le cas, l'enfant devrait être considéré comme témoin compétent.

L'autre point qui concerne les enfants appelés à témoigner a trait à la corroboration. Le projet de loi fait qu'il ne sera plus nécessaire, sur le plan juridique, de faire corroborer le témoignage chaque fois qu'un enfant témoignera, et nous sommes

[Text]

corroborating evidence will not be important in a case, but it should not be an absolute mandatory requirement. Right now, for example, if a nine-year old child is giving evidence and says: "I was sexually abused by my father", and the only evidence is the child's word and the accused does not even testify, there must be an acquittal because there is no corroboration. Even if a judge believes the child, even if there is no doubt about it, even if the accused does not testify, if there is no corroboration, no conviction. We think that artificial rule should be eliminated.

We also would go beyond that and say that the corroboration rules are being slowly eliminated from the laws of evidence. It used to be that women who were victims of rape or complained of rape required corroborating evidence. That rule has been eliminated. We feel that the so-called common law rule that a trier of fact must be cautioned about the reliability of child witnesses should be eliminated by legislation. That does not mean that in a specific case it might not be appropriate for a judge to caution a jury, but we think it should not be a mandatory rule that in every case where a child witness is testifying there must be a caution about the unreliability of children's evidence. We think that that rule is not supported by any empirical evidence that child witnesses are inherently unreliable. The evidence does not suggest that child witnesses are inherently unreliable, and, furthermore, we feel it is inappropriate to have that kind of rule because it may be misleading to juries about the significance of the child's evidence.

A second evidentiary issue that we want to address relates to something found in the bill, and that is the use of videotapes. This is found in clause 15 and relates to section 643.1. That is found at pages 8 and 9.

In the past few years, those who have been involved in the investigation of cases of child abuse have begun to use videotapes. They have used those to videotape a child who has been abused, but then the question arises: What use is made of that videotape? Now they are being used for investigative purposes. If there is an initial interview with a child on videotape, that means it would not be necessary for other police officers, the crown attorney, the doctor, and everyone interested, to interview the child again. That videotape may be used for that purpose.

There are 33 American states that allow videotape statements by a child to be admitted in evidence. In fact, in many of those American jurisdictions, the videotape alone may be put before the trial. It is our view that a videotape should be admissible only if the child is also testifying, and, indeed, that is the provision found in Bill C-15. Section 643.1 will allow videotape evidence to be brought before a trier of fact, and we support that. We, however, have distinct concerns about the way that particular provision is drafted. In particular, it provides that a videotape may be admitted if it is made "soon after the alleged offence".

[Traduction]

d'accord. Il ne faut pas en conclure qu'il n'y aura plus jamais lieu de faire corroborer le témoignage, mais ce ne devrait pas être une exigence absolue. À l'heure actuelle, par exemple, si un enfant de neuf ans dit, dans son témoignage, qu'il a été agressé sexuellement par son père et que sa parole constitue l'unique preuve et même si l'accusé ne témoigne pas, ce dernier doit être acquitté parce que le témoignage n'est pas corroboré. Même si le juge croit l'enfant, même s'il ne fait aucun doute qu'il dit la vérité et même si l'accusé ne témoigne pas, si le témoignage n'est pas corroboré, il n'y aura pas de condamnation. Nous estimons que cette règle arbitraire devrait être supprimée.

Nous irions même jusqu'à dire que «si les règles régissant la corroboration disparaissent progressivement des lois sur la preuve; il fut un temps où le témoignage des femmes qui étaient victimes de viol ou qui affirmaient avoir été violées devait être corroboré. Cette règle n'existe plus. Nous estimons que la loi devrait supprimer la prétendue règle de common law voulant que le juge des faits soit averti qu'il ne faut pas s'en tenir au témoignage d'un enfant. Cela ne signifie pas que dans certains cas, il ne serait pas souhaitable que le juge mette le jury en garde, mais nous croyons que cette règle ne devrait pas obligatoirement s'appliquer et que lorsqu'un enfant est appelé à témoigner, le juge ne devrait pas être obligé d'avertir le jury que son témoignage peut ne pas être valide. À notre avis, rien dans les faits concrets ne prouve que le témoignage d'un enfant soit intrinsèquement douteux et rien ne cautionne cette règle. Les faits ne permettent pas de croire que les enfants ne sont pas des témoins valables du seul fait qu'ils soient des enfants. En outre, nous estimons que cette règle est superflue parce qu'elle peut induire les jurés en erreur quant au poids à accorder au témoignage de l'enfant.

Le projet de loi comporte une autre disposition relative aux témoignages qui nous préoccupe, et il s'agit de l'emploi des enregistrements magnétoscopiques. Il s'agit de l'article 15, qui propose d'ajouter à la loi l'article 643.1. Il se trouve aux pages 8 et 9 du projet de loi.

Depuis quelques années, ceux qui enquêtent sur les cas d'agression sexuelle à l'endroit d'enfants se servent d'enregistrements magnétoscopiques. Ils enregistrent les victimes sur bande magnétoscopique; mais on se demande alors à quoi sert cet enregistrement. Il fait simplement partie de l'enquête. Lorsqu'on enregistre la première entrevue réalisée avec un enfant victime, cela signifie qu'il ne sera pas nécessaire qu'il soit de nouveau interrogé par des agents de police, le procureur de la couronne, le médecin ou toute autre personne concernée. C'est à cela que sert l'enregistrement.

Les enregistrements magnétoscopiques des déclarations faites par les enfants victimes d'agression sexuelle sont recevables en preuve dans 33 États américains. En fait, les tribunaux de plusieurs d'entre eux considèrent que l'enregistrement est à lui seul un témoignage valable. Nous sommes d'avis que l'enregistrement ne devrait constituer une preuve recevable que lorsque l'enfant témoigne également de vive voix, et c'est précisément ce que prévoit le projet de loi C-15. Aux termes de l'article 643.1, le juge des faits pourra visionner et écouter un enregistrement magnétoscopique, et nous sommes parfaitement d'accord. Nous le sommes cependant moins en ce qui concerne

[Text]

The reality of many of these cases is that the case does not come to light until a long time after the alleged offence, or the offence may be a series of events going on over a long period of time. Some of these cases go on for four or five years and if there is a videotape made some time thereafter it is not admissible, because someone might say, it was not made "soon thereafter".

At the least, it is our view that the provision should read: "Made soon after the discovery of the alleged offence", or perhaps that phrase should be eliminated. In each case, I think it should be for the judge to decide whether or not there is sufficient indication of reliability. We think that particular provision should be redrafted bearing that in mind. We also think that consideration should be given to the use of audiotapes. Right now an audiotape recording of an accused in a criminal trial is admissible. We rely heavily on wiretap evidence in trials. There are trials where there are days and days of hearing wiretap-tape-recorded evidence, some of which is of extremely poor quality. We think that, if an audiotape recording is made of the child, that should be admissible, too. The reason for our concerns is that, if a videotape is made relatively soon after the event, a child will be more likely to be giving a full and accurate description of what took place. Inherently with child witnesses, there will be a tendency over a period of time when the child is testifying in a strange and foreign environment—in a court room where the child is faced by a whole lot of strangers—that there may not be as full a description brought out. We believe that if an audio/ videotape is brought forward and the child is also available to testify, the rights of the accused will be fully protected.

Another provision I should like to address briefly is the provision dealing with the use of closed-circuit television and the exclusion of the accused. That is found in section 442(2.1), which is found on page 7 of the bill. This provision provides that if closed-circuit T.V. facilities are available the accused should be excluded. In that event the accused would be in another room watching the child witness testifying, and the accused would have the ability to communicate with his or her counsel—it is almost always his counsel—by way of some sort of telephone system or headphones, or whatever.

The idea behind this closed-circuit T.V. provision is that it has been well-documented that for a child who has been sexually abused, the most traumatic part of the entire process may come when the child is again brought into the presence of the perpetrator, or the alleged perpetrator, of the offence and forced to sit in a room with that person and redescribe the whole event. So there is a provision for closed-circuit television to get round that problem, which will allow the child to testify and allow the trier of fact, be it a judge or a jury, to hear that evidence, and allow the accused to see what is going on, but not require them to be sitting in the same room.

[Traduction]

le libellé de cette disposition. Elle prévoit plus particulièrement qu'un enregistrement magnétoscopique peut être présenté à l'audience que s'il a été réalisé «peu après la perpétration de l'infraction reprochée».

En réalité, l'infraction n'est souvent déclarée que longtemps après sa perpétration, ou constitue une suite d'événements couvrant une longue période, parfois quatre ou cinq ans, et lorsqu'un enregistrement magnétoscopique est réalisé quelques temps après, il n'est pas recevable parce qu'on pourrait arguer qu'il n'a pas été réalisé «peu après» l'infraction.

Nous estimons que cette disposition devrait prévoir à tout le moins ce qui suit: «... réalisé peu après la découverte de la perpétration de l'infraction reprochée», ou que ce membre de phrase devrait être simplement supprimé. Dans chaque cas, je crois que c'est au juge qu'il devrait incomber de décider si suffisamment d'indices permettent de croire à la validité de l'enregistrement comme témoignage. Nous estimons aussi qu'on devrait songer à autoriser l'utilisation d'enregistrements magnétiques. À l'heure actuelle, l'enregistrement magnétique de la déposition d'un accusé n'est pas recevable en preuve dans un procès au criminel. Nous utilisons beaucoup les témoignages enregistrés. Il y a des procès où nous en avons pour plusieurs journées à en écouter, certains étant de très piètre qualité. Nous estimons que lorsque le témoignage d'un enfant est enregistré, il devrait être recevable en preuve aussi, parce que si l'enregistrement est réalisé relativement peu de temps après l'événement, ce témoignage aura plus de chances d'être complet et exact. En effet, lorsque les témoins sont des enfants, le fait de se trouver dans un milieu différent et étranger, c'est-à-dire dans une salle d'audience et en présence d'un grand nombre d'étrangers, peut les intimider et les empêcher de donner une description complète des faits. À notre avis, la recevabilité d'un témoignage enregistré en plus du témoignage direct de l'enfant n'enlève rien aux droits de l'accusé.

J'aimerais également formuler quelques brèves remarques sur la disposition concernant l'utilisation de la télévision en circuit fermé et l'exclusion de l'accusé de la salle d'audience, c'est-à-dire le paragraphe 442(2.1), qui se trouve à la page 7 du projet de loi. Cette disposition prévoit que l'exclusion de l'accusé peut être ordonnée si on dispose d'une installation de télévision en circuit fermé, auquel cas l'accusé—c'est presque toujours un homme—est installé dans une autre pièce et regarde l'enfant témoigner, tout en ayant la possibilité de communiquer avec son avocat par téléphone ou par un autre moyen.

On a imaginé cette disposition parce qu'il a maintes fois été prouvé que la partie la plus traumatisante de tout le processus judiciaire mis en branle lorsqu'un enfant se plaint d'avoir été victime d'une agression sexuelle est le moment où cet enfant est remis en présence de son agresseur, ou de son agresseur présumé, et obligé de s'asseoir dans la même pièce que lui et de raconter de nouveau l'ensemble des faits entourant l'agression. C'est pour contourner ce problème qu'on a prévu cette disposition, qui permet à l'enfant de témoigner hors de la présence de l'accusé tout en donnant au juge des faits—qu'il s'agisse d'un juge ou d'un jury—la possibilité d'entendre le témoignage, et à l'accusé celle de voir ce qui se passe.

[Text]

In fact, there are a number of other ways this could be achieved. It may well be that it is more in keeping with our system of justice to have the child testify somewhere else. In other words, one of the questions is: If you are going to have closed-circuit television, do you want the accused excluded from the main court room with the child testifying in the witness stand, or do you want the child testifying somewhere else and have the evidence relayed back to the trier of fact by way of closed-circuit television? It may be more appropriate to have the child testify in another room, the two lawyers present examining and cross-examining the child, presumably the judge there to rule on evidentiary issues, and the rest of the proceeding relayed back to the jury, the accused and the public in the main court room.

Senator Nurgitz: Who else is involved after the judge, the two counsel and the witnesses?

Professor Bala: There is the accused, spectators, the jury and so forth.

Senator Nurgitz: It would seem to me it would be far easier to exclude the one person.

Professor Bala: I was going to talk about the authority to clear a court room in a moment. We do not have a strong position on whether it should be the accused who is excluded or the child witness. The Canadian Bar Association, which has testified before the Commons committee considering this legislation, which was not happy with this provision, said that if anyone should be excluded it should be the child.

In most American jurisdictions where they have this provision it is the child and the two lawyers and the judge who are excluded, particularly in a jury trial, because that way the accused and the jury are always together. So that might be a better compromise.

In a trial by judge without a jury, in theory that might mean that the accused is sitting alone with the clerk of the court, but the kind of technology we are talking about is a two-way closed-circuit television system so that the accused is seeing what is going on and the judge and the lawyers can watch the accused.

Senator Nurgitz: From the standpoint of the principle of fundamental justice one can understand why you would exclude all the others, but it seems to me to exclude nine players out or ten to make the principle work. It does not seem right. The other makes more sense in practical terms.

Professor Bala: I would say from a practical point of view you are correct, but I think the principle has disturbed the members of the Canadian Bar Association. If it is a jury trial, it may make more sense to have the child excluded. If it is a trial by judge alone, you are probably correct.

I see that the members of the committee now have copies of our brief in front of them. At page 7 of the brief we deal with the provisions dealing with the exclusion of the accused. Our position is set forth on that page.

Turning to another issue, the issue of the exclusion of the public from the proceedings, that is dealt with at page 16 of the brief. This is omitted from Bill C-15. The Badgley Committee which, as you may know, is a committee that undertook

[Traduction]

En fait, on pourrait atteindre le même but par d'autres moyens. Faire témoigner l'enfant ailleurs serait sans doute plus conforme à notre système judiciaire. Autrement dit, il faut se poser la question suivante: si nous installons la télévision en circuit fermé, est-ce l'accusé qui doit être exclu de la salle d'audience pendant que l'enfant témoigne, ou est-ce ce dernier qui doit témoigner ailleurs pendant que la télévision en circuit fermé retransmet son témoignage au juge des faits? Il conviendrait peut-être davantage de faire témoigner l'enfant dans une autre salle, en présence des deux avocats qui l'interrogeraient et le contre-interrogeraient, et vraisemblablement du juge qui statuerait sur la recevabilité des preuves, le tout étant retransmis au jury, à l'accusé et au grand public dans la salle d'audience.

Le sénateur Nurgitz: Qui intervient après le juge, les deux avocats et les témoins?

M. Bala: L'accusé, le public, le jury, etc.

Le sénateur Nurgitz: Il me semble qu'il serait beaucoup plus facile d'exclure une seule personne.

M. Bala: J'étais sur le point d'aborder la question du pouvoir d'exclure quiconque d'une salle d'audience. Nous ne sommes pas vraiment en mesure de décider si ce doit être l'enfant ou l'accusé qui doit être exclu. L'Association du barreau canadien, qui a témoigné devant le comité des communes sur le même projet de loi, n'était pas d'accord avec cette disposition, et a dit que si quelqu'un doit être exclu, ce doit être l'enfant.

Dans la plupart des tribunaux américains où une telle disposition est en vigueur, c'est l'enfant, les deux avocats et le juge qui sont exclus, particulièrement s'il s'agit d'un procès avec jury, parce que cela évite de séparer l'accusé et le jury. Donc, ce pourrait être un meilleur compromis.

Dans un procès avec juge sans jury, cela voudrait dire en théorie que l'accusé serait seul en présence du greffier, mais l'installation dont nous parlons ici est un système bilatéral de télévision en circuit fermé qui permet à l'accusé de voir ce qui se passe et au juge et aux avocats de voir celui-ci.

Le sénateur Nurgitz: Du point de vue du principe de la justice fondamentale, on peut comprendre pourquoi on excluerait tous les autres, mais il ne me semble pas correct d'exclure neuf joueurs sur dix pour que le principe fonctionne. L'autre solution paraît plus sensée du point de vue pratique.

M. Bala: Je dirais que vous avez raison sur le plan pratique, mais je crois que le principe a troublé les membres de l'Association du barreau canadien. S'il s'agit d'un procès avec jury, il peut s'avérer plus logique d'exclure l'enfant. S'il s'agit d'un procès avec juge seul, vous avez probablement raison.

Je constate que les membres du comité ont maintenant un exemplaire de notre mémoire. A la page 7 de celui-ci, nous abordons les dispositions relatives à l'exclusion de l'accusé et nous énonçons notre position à cet égard.

Une autre question, celle de l'exclusion du public des procédures, est étudiée à la page 16 de notre mémoire. Le projet de loi C-15 n'en fait pas mention. Or, comme vous le savez peut-être, la Commission Badgley, qui était une commission itinérante,

[Text]

a great deal of work and travel, and which consisted of one supreme court justice and two judges, made a recommendation concerning the exclusion of the public from the court. Right now it is possible, under limited circumstances, for a judge to exclude the public. Section 442(1) of the Criminal Code allows the exclusion of members of the public only if the court is "of the opinion that it is in the interest of public morals, the maintenance of order, or the administration of justice".

Our concern is that in a case involving child sexual abuse, there may be friends of the accused and relatives of the accused staring at the child and, perhaps, making menacing facial gestures, which are difficult for a judge to control in any way. We are concerned that there should be provision for the exclusion of the public from the court in situations where the judge is satisfied it may be seriously prejudicial to the welfare of the child who is testifying for the public to be present. In other words, we are saying there is this power for judges to exclude the public now, but the way the words "administration of justice" have been interpreted—and a lay person may say that is part of the administration of justice—the administration of justice has been interpreted very narrowly. We think that a judge should have the power to exclude the public whenever there is a situation that is prejudicial to the welfare of a child who is testifying.

We note that that is already found in the Young Offenders Act. The judge may exclude the public on that ground, and the same provision should apply when a child witness is testifying in a sexual abuse case. It is really just a matter of bringing in the appropriate method.

Senator Bonnell: Does "public" mean relatives and family?

Professor Bala: The word "public" means any person who is in the body of the court. Obviously it does not include the accused or any of the lawyers, but it certainly would include members of the family of the accused. If this was properly drafted, this would give a judge the flexibility to exclude only some people or any or all members of the public.

Senator Bonnell: What about lawyers?

Professor Bala: The lawyers, court clerk and other people directly involved in the case would remain.

Senator Bonnell: What about lawyers who are not directly involved in the case?

Professor Bala: I think it would be important to give the judge a discretion to exclude any or all members of the public, which is to say anyone who is not there directly involved in the trial, unless the judge is satisfied their presence would not be harmful to the child.

It may be that there are law students in the court room and the judge thinks that is not too damaging to the child, so he allows them to remain in the court, but the mere fact that a person is a lawyer does not necessarily mean that that person should be entitled to be in the court in this kind of proceeding.

It is a principle of our system that courts are generally open to the public, and that is very much a principle that we accept.

[Traduction]

rante composée d'un juge de la Cour suprême et de deux autres juges, s'est beaucoup penché sur la question, et a présenté une recommandation relative à l'exclusion du public de la salle d'audience. A l'heure actuelle, il est possible pour un juge, dans certaines circonstances, d'exclure le public. Le paragraphe 442(1) du Code criminel l'autorise dans les seuls cas où le tribunal estime que «c'est dans l'intérêt de la morale publique, du maintien de l'ordre ou de la bonne administration de la justice».

Ce qui nous inquiète dans une cause d'agression sexuelle sur un enfant, c'est la possibilité que des amis et des parents de l'accusé intimident l'enfant en lui jetant des regards menaçants, chose sur laquelle le juge n'a aucune prise. Nous souhaitons qu'une disposition soit prévue pour l'exclusion du public du tribunal dans des situations où le juge est convaincu que la présence de l'enfant qui témoigne peut être gravement préjudiciable à son propre bien-être. Autrement dit, nous croyons que même si les juges ont déjà le pouvoir d'exclure le public, ils ont interprété de façon très restrictive les mots «bonne administration de la justice»—et un profane peut dire que cela fait partie de l'administration de la justice. A notre avis, un juge devrait avoir le pouvoir d'exclure le public dès qu'il constate l'existence d'une situation préjudiciable au bien-être de l'enfant qui témoigne.

Nous remarquons qu'une telle disposition figure déjà dans la Loi sur les jeunes contrevenants. Le juge peut exclure le public pour ce motif, et la même disposition devrait s'appliquer lorsqu'un enfant témoigne dans une affaire d'agression sexuelle. C'est une question de méthode tout simplement.

Le sénateur Bonnell: Le mot «public» englobe-t-il les parents et les membres de la famille?

M. Bala: Il désigne toute personne qui se trouve dans la salle d'audience, à l'exclusion, évidemment, de l'accusé et des avocats, mais il comprend certainement les membres de la famille de l'accusé. Une disposition bien libellée donnerait au juge assez de souplesse pour exclure seulement certaines personnes ou l'ensemble de l'assistance.

Le sénateur Bonnell: Et les avocats?

M. Bala: Les avocats, le greffier et les autres personnes directement concernées par l'affaire resteraient.

Le sénateur Bonnell: Et les avocats qui ne sont pas directement concernés par l'affaire?

M. Bala: Je crois qu'il serait important d'accorder au juge le pouvoir discrétionnaire d'exclure une partie ou l'ensemble de l'assistance, c'est-à-dire toute personne non directement liée au procès, à moins qu'il soit convaincu que la présence de ces personnes ne serait pas préjudiciable à l'enfant.

Il se peut que des étudiants en droit soient présents dans la salle d'audience et que le juge estime que leur présence n'est pas préjudiciable à l'enfant et leur permette de rester, mais le simple fait d'être avocat ne donne pas nécessairement à une personne le droit de rester dans la salle d'audience dans une affaire de ce genre.

Un des principes de notre système judiciaire veut que le public ait généralement accès aux procédures devant les tribu-

[Text]

There are cases now where the judge can exclude members of the public and, indeed, the Young Offenders Act is a good example of that. We say, "Presumptively in proceedings under the Young Offenders Act the process is open, but the judge can exclude members of the public if it is prejudicial to the interest of a witness". We think the same standard should be adopted in this situation.

Senator Nurgitz: Is Senator Bonnell not raising the question that lawyers are officers of the court?

Senator Bonnell: It seems to me that in some of these cases in the past, a judge has cleared the court in a case of sexual abuse, but has let other lawyers besides those participating in the case sit in and listen. I am talking about younger lawyers who want to learn more about the law, and social workers not involved in the particular case.

It seems to me it is not confined necessarily to the people involved in that specific case. The word "public" seems to be very broadly interpreted because others stay in the court room. Perhaps I could suggest that the legal and medical profession could decide to sit in on a case to learn about the law, and then the first thing you know the press will be asking why they cannot stay in the court room.

What does the word "public" mean, when a judge says, "This is closed to the public"?

Professor Bala: First of all, section 39 of the Young Offenders Act uses the words "... any and all members of the public may be excluded from the court room." It is our view that that would be an appropriate set of words to use, combined with the test of injury to the witness.

There will be cases where junior members of various professions will be present, with the discretion of the judge. I think it will depend very much on the nature of the case. A judge may say: "Well, this is an older adolescent and I think that it is all right to have two or three law students remain in the court room." It may be that there are 25 or 50 law students sitting in a court room, such as is the case in Kingston many times. Quite often there may be a murder trial going on with 50 law students sitting in the court room, which is a terrific educational experience for them. As a legal educator I say: "Great. The more students who can watch a trial like that the better". But if we are talking about a sexual case involving a nine-year old girl who has been abused by her father, I would say that in that kind of case if the judge thinks it would be damaging to the child then there should be no law students allowed to remain in the court room. We would be advocating a case-by-case decision-making process by the judge with the judge having the discretion to exclude everybody.

I would not want to say that I am an expert on what the word "public" means and I have not done any research into the matter. However, my understanding would be that the word "public" would mean anyone who is, if you want, behind the bar in the court. I do not know if the senator is familiar with that expression or what it would mean, but, for example,

[Traduction]

naux, et nous l'acceptons sans réserve. Il y a toutefois des cas où le juge peut exclure certaines personnes et, de fait, la Loi sur les jeunes contrevenants en constitue un bon exemple. Nous disons qu'à priori, les procédures prévues dans la Loi sur les jeunes contrevenants sont ouvertes au public, mais que le juge peut exclure certaines personnes si leur présence est préjudiciable aux intérêts d'un témoin. Nous estimons qu'il faut adopter la même règle dans une cause d'agression sexuelle.

Le sénateur Nurgitz: Le sénateur Bonnell ne soulève-t-il pas le fait que les avocats sont des officiers du tribunal?

Le sénateur Bonnell: Il est déjà arrivé, il me semble, que des avocats non concernés par une cause d'agression sexuelle soient autorisés à rester au tribunal même si le juge avait ordonné l'exclusion du public. Je parle de jeunes avocats et de travailleurs sociaux qui voulaient simplement améliorer leurs connaissances juridiques.

A mon avis, il ne s'agit pas nécessairement d'autoriser uniquement les personnes directement concernées par l'affaire à rester. Le mot «public» semble être interprété de façon très vague parce qu'il y a d'autres personnes qui restent dans la salle d'audience. Il se pourrait, par exemple, que des membres de la profession juridique ou médicale décident d'assister à un procès pour parfaire leurs connaissances juridiques, et tout à coup, on apprendrait que la presse se demande pourquoi ces personnes-là ne peuvent pas rester dans la salle.

Que veut dire le mot «public» lorsqu'un juge déclare qu'un procès est interdit au public?

M. Bala: D'abord, l'article 39 de la Loi sur les jeunes contrevenants utilise les mots «l'exclusion de la salle d'audience de certains assistants ou de toute l'assistance». Nous estimons qu'il faudrait reprendre cette expression, en plus du critère du préjudice causé au témoin.

Il y aura des cas où des jeunes membres de diverses professions assisteront aux procédures, à la discrétion du juge. Je crois que cela dépendra beaucoup de la nature de l'affaire. Un juge pourra très bien accepter qu'il y ait deux ou trois étudiants en droit dans la salle d'audience si la victime est un adolescent plus âgé. Ou encore, il pourrait y avoir 25 ou 50 étudiants en droit dans la salle d'audience, comme c'est souvent le cas à Kingston. Il arrive très fréquemment qu'une cinquantaine d'étudiants en droit assistent à un procès pour meurtre, ce qui est une très bonne expérience pour eux. En tant que juriste enseignant, j'applaudis: plus il y aura d'étudiants qui pourront assister à un procès comme celui-là, mieux ce sera. Mais s'il s'agissait d'un procès pour agression sexuelle mettant en cause une fillette de neuf ans attaquée par son père, je dirais que si le juge estime que la présence d'étudiants serait préjudiciable à la victime, il leur ordonnerait de quitter la salle d'audience. Nous proposons que chaque cas soit examiné au mérite et que le juge ait la discrétion d'exclure n'importe quelle personne.

Je ne prétends pas être un expert sur la signification du mot «public» et je n'ai fait aucune recherche sur la question. Toutefois, je suis porté à croire que ce mot désigne toute personne se trouvant, si vous voulez, derrière la barre du tribunal. Je ne sais pas si le sénateur connaît bien ce terme ou ce qu'il signifie mais, par exemple, il ne comprendrait pas les avocats concer-

[Text]

it would not include any of the lawyers involved in the case; it would not include an articling student working with the crown attorney or with defence counsel. Those people would never be excluded. However, it would mean anyone sitting in the body of the courtroom. It would certainly mean family members, members of the public, neighbours. It could mean reporters and it would be a discretionary matter. In other words, it would not necessarily be all members of the public; it could be any or all so that there would be this kind of flexibility.

Senator Buckwold: It would be like medical students watching an operation. You could clean them all out from the university.

Senator Bonnell: No, senator, this is a different situation. This is a law. This refers to the Criminal Code of Canada and the Criminal Code would say that, at the discretion of the judge, the public could be removed from the courtroom. That is why we must know how the word "public" is defined. In the interpretation of that is the word "public" defined?

Professor Bala: As I have said, I would not wish to hold myself out as the ultimate authority on this, but the term is used in the Young Offenders Act; it is also used in the present Criminal Code; therefore, right now, a judge has the authority under section 442 of the Criminal Code to exclude any or all members of the public if it is in the interests of public morals, the maintenance of order or the administration of justice. One might almost say that those words could cover this kind of situation, and if you are a layperson, you might think that. However, judges say that they have cases that ask: "What does the administration of justice mean?" For example, it means that you can exclude members of the public if there is a police informer and you want to make sure that other people do not see this person's face or learn his identity and later rub him out, so to speak. That kind of provision, however, has not been interpreted to include protection of the interests of a child who is testifying in a case such as this. Therefore, our concern is not with what the words "members of the public" mean, in that I think those words are reasonably well-defined by the case law, but rather what are the criteria judges will use to exclude members of the public. One of the factors that we think are important is the interest of a child witness. In other words, in this situation we think the interests of a child witness who is a victim or an alleged victim will come head on with the very important rights of the public to be present during trials. That does not mean that this power will always be exercised, but at least judges should have that particular authority, just as they do in cases under the Young Offenders Act.

Senator Doyle: In most of the cases that I have any knowledge of, my recollection is that the judge has ordered the public to leave the courtroom but he has dealt separately with the press. He may include the press in that order or he may decide to allow the press to stay. He may even instruct the press that, while they can stay, they cannot report what they hear during that interval unless he expressly permits it. The point I am making is that there is a division there. Most of the judges are at pains to make sure that the person who is covering the trial

[Traduction]

nés par l'affaire; il ne comprendrait pas non plus un stagiaire travaillant avec le procureur de la Couronne ou l'avocat de la défense. Ces personnes ne seraient jamais exclues. Toutefois, il engloberait toute personne assistant à l'audience, c'est-à-dire certainement les membres de la famille, le public en général, les voisins, et peut-être les journalistes, à la discrétion du juge. Autrement dit, il ne s'agirait pas nécessairement de toute l'assistance, mais peut-être seulement d'une partie. Ainsi, nous aurions ce genre de souplesse.

Le sénateur Buckwold: Ce serait comme des étudiants en médecine qui assistent à une opération. On leur dirait de quitter l'université.

Le sénateur Bonnell: Non, sénateur, la situation est différente. Nous sommes dans le domaine du droit. Nous parlons du Code criminel du Canada qui permet, à la discrétion du juge, que le public soit exclu d'une salle d'audience. Voilà pourquoi nous devons savoir de quelle façon le mot «public» est défini. L'est-il dans le Code criminel?

M. Bala: Comme je l'ai dit, je ne me considère pas comme l'autorité ultime à ce sujet, mais ce terme est employé dans la Loi sur les jeunes contrevenants et figure aussi dans le Code criminel actuel. Par conséquent, à l'heure actuelle, un juge a le pouvoir, aux termes de l'article 442 du Code criminel, d'exclure certains assistants ou toute l'assistance dans l'intérêt des bonnes mœurs, du maintien de l'ordre ou de la bonne administration de la justice. On pourrait presque affirmer que cette expression prévoit pareille situation, et si vous êtes un profane, vous pouvez le penser. Toutefois, certains juges disent qu'ils doivent parfois se poser la question: que signifient les mots «bonne administration de la justice»? Par exemple, cela veut dire qu'on peut exclure certains assistants s'il s'agit du procès d'un informateur de police et qu'on veut s'assurer que personne ne lui voile le visage ou apprenne son identité en vue de le «supprimer», si vous me permettez l'expression. Toutefois, pareille disposition n'a pas été interprétée de façon à inclure la protection des intérêts d'un enfant qui témoigne dans une affaire d'agression sexuelle. Par conséquent, ce n'est pas tellement les mots «assistants» ou «public» qui nous préoccupent, puisqu'à mon avis, ces mots sont raisonnablement bien définis par la jurisprudence, mais plutôt les critères utilisés par les juges pour les exclure. Un des facteurs importants, à notre avis, c'est l'intérêt de l'enfant. En d'autres mots, dans une pareille situation, les intérêts d'un enfant victime ou présumé victime entrent en conflit avec le droit très important du public à assister à un procès. Cela ne veut pas dire qu'ils l'exerceront toujours, mais au moins, les juges devraient avoir ce pouvoir particulier, tout comme ils l'ont aux termes de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Le sénateur Doyle: Dans la plupart des cas dont j'ai eu connaissance, je me souviens que le juge avait ordonné au public de quitter la salle d'audience, mais avait autorisé les représentants de la presse à rester. Il a le pouvoir d'exclure la presse ou de l'autoriser à rester. Il peut même, dans ce dernier cas, lui interdire de publier les témoignages à moins qu'il ne l'autorise expressément. La plupart des juges ont de la difficulté à s'assurer que les journalistes affectés à un procès savent tout ce qui

[Text]

is aware of everything that went on, even though he may not be able to report it all.

Professor Bala: I think, senator, that that would also be my experience. I think the senator is correct that members of the press would be treated differently; students or young lawyers would be treated differently and a judge should have the discretion. It may depend on how many people there are in the courtroom and so on. In some situations, it may depend on how many members of the press there are in the courtroom. In a few cases, there have been a great many members of the press there so the judge may say that the group must choose one or two members to remain and then tell the rest what has gone on later.

One of our areas of concern and what we are advocating here is something that was recommended in the Badgley Report but has not found its way into Bill C-15. It is our view that that provision should be in Bill C-15. There is a school of thought that these kinds of matters can be dealt with later but the reality, in our experience and I think in the experience of senators, is that Parliament will not get back to this issue within the next few years so, if it is not included now in Bill C-15, it will not be put in at all.

Certainly, a lot of professionals in this field are concerned about child witnesses testifying in the presence of members of the family or members of the family of the accused or members of the public and would like to see judges having authority to exclude these people. From conversations we have had with judges, we have learned that at least some of them would be prepared to protect the interests of children who are witnesses. However, what they are saying is that they do not have the authority right now under section 442 of the Criminal Code. They have told us that if we want judges to be in a position to protect child witnesses, we had better have Parliament say that one of the factors that Parliament is looking at is the protection of the interests of a child witness. Judges have told us that if they had that discretion, they would be prepared to protect those child witnesses. This provision of the Criminal Code and the analogous provision of the Young Offenders Act are discretionary. In other words, the public are not always excluded when a child is testifying. However, I think it would be proper to give judges the authority and some direction in what to look at when considering the interests of the child witness.

Senator Buckwold: Should there not also be discretion in the judge to hold back a defence attorney from almost persecuting the child who is on the witness stand? I think that happens on occasion.

Professor Bala: Yes it does. Although I think, if we had a different vision of how our system of justice should be administered, we might have a lot more protection for child witnesses, we have not gone so far as to advocate that judges should have a broader discretion than they now have to restrain defence counsel. There is a certain amount of empirical evidence to suggest that some defence counsel do go too far in a way that is damaging not only to child witnesses but, perhaps in the most egregious case, to the position of their own clients.

[Traduction]

s'est passé, même s'ils ne sont pas en mesure d'en faire le compte rendu complet.

M. Bala: C'est ce que je constate moi aussi, monsieur le sénateur. A mon avis, le sénateur a raison de dire que les journalistes, les étudiants ou les jeunes avocats seraient traités différemment et qu'un juge devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de le faire. Cela pourrait dépendre du nombre de personnes présentes dans la salle d'audience et d'autres facteurs, et dans certaines situations, du nombre de journalistes présents. Il y a parfois un grand nombre de journalistes, et le juge peut demander au groupe d'en désigner un ou deux qui resteront et feront par la suite un compte rendu aux autres.

Il y a une chose que nous proposons qui a fait l'objet d'une recommandation dans le rapport Badgley mais qu'on n'a pas jugé bon d'inclure dans le projet de loi C-15 et qui devrait y figurer, à notre avis. D'aucuns estiment que cette question devrait être réglée plus tard mais d'après notre expérience et, à mon avis, celle des sénateurs, le Parlement n'y reviendra pas dans les prochaines années. Par conséquent, si le projet de loi C-15 n'en fait pas mention maintenant, elle ne sera jamais énoncée dans une loi.

Il est certain qu'une foule de spécialistes de ce domaine se préoccupent vivement de ce que des enfants doivent témoigner en présence de membres de leur famille ou de celle de l'accusé ou en présence de membres du public; ils voudraient que les juges aient le pouvoir de les exclure de la salle. D'après les conversations que nous avons eues avec des juges, certains d'entre eux seraient disposés à protéger les intérêts des enfants qui témoignent. Cependant, ils n'en ont pas le pouvoir actuellement aux termes de l'article 442 du Code criminel. Ils nous ont dit que si nous voulions que les juges soient en mesure de protéger les enfants qui témoignent, nous ferions mieux de faire en sorte que le Parlement déclare que l'un de ses objectifs est de protéger les intérêts des enfants qui témoignent. Ils nous ont dit que s'ils avaient ce pouvoir discrétionnaire, ils seraient disposés à assurer cette protection. Cette disposition du Code criminel et la disposition analogue de la Loi sur les jeunes contrevenants sont discrétionnaires. Autrement dit, le public et autres groupes ne sont pas toujours exclus de la salle lorsqu'un enfant témoigne. Je pense que les juges devraient avoir le pouvoir de protéger les intérêts des enfants qui témoignent et qu'il faudrait leur donner certaines lignes directrices quant aux éléments à considérer.

Le sénateur Buckwold: Les juges ne devraient-ils pas aussi avoir le pouvoir d'empêcher un avocat de la défense de pratiquement persécuter un enfant qui témoigne? Je pense que cela arrive parfois.

M. Bala: Effectivement, quoique si nous avons une vision différente de l'administration de notre système judiciaire, nous offririons peut-être davantage de protection aux enfants qui témoignent. Nous ne sommes pas allés jusqu'à préconiser que les juges aient plus de pouvoirs qu'ils n'en ont actuellement pour freiner les avocats de la défense. Les faits montrent que certains avocats de la défense vont parfois trop loin et portent préjudice non seulement à l'enfant mais à leurs propres clients.

[Text]

Senator Buckwold: You do not then feel that there should be something that would give the judge the right to restrain a defence counsel from overzealousness?

Professor Bala: I think that that would be a very appropriate amendment, although we have not specifically advocated it in our brief. I think that some judges do take that authority upon themselves now. It would be very desirable and I am sure that the counsel would support any amendment that would instruct a judge to ensure that crossexamination was appropriate. I think it is not so much a question of what is being asked but of how it is being asked. That is the crucial issue.

Senator Doyle: I would think that that would be very difficult to put into a law, because there are as many different definitions of "overzealousness" as there are defence counsel or judges. Even in the ordinary run of cases, some judges are very permissive and I think sometimes it is not only children who need protection but adults who may be unfamiliar with court proceedings.

Senator Buckwold: Is it not a fact that even today some judges on occasion say to defending counsel: "Just take it a little easier in the way you are putting those questions to the witness." The witness may be an eight-year-old child. I have not been in courts, but I understand that that occasionally does happen.

Mr. Ward: Yes it does. There are two things that will perhaps be of interest in the material that I have tabled with the clerk. One is that the American Bar Association is developing a voluntary code of conduct for all people in the courtroom with regard to the treatment of children. They are very concerned that there have been several celebrated cases in the U.S. and one in particular where a seven-year-old child sat on the stand for eight hours and was questioned on crossexamination by five different lawyers. There is a series in one of the pieces that speaks about how one defence attorney used four negatives in one sentence to ask the young child for an answer to a question. In that case, the sentence went on and on at great length.

Senator Doyle: These are protections that are needed all round, and not just for children.

Professor Bala: That is true, but I think they are particularly needed in regard to children, both in terms of protecting the welfare of children and also in terms of getting at the truth. Therefore, some of the material that you have deals with the reliability of child witnesses. It turns out that children who are victims of sexual abuse or other aggression are actually, on the whole, quite accurate in remembering what happened. Those are not the kinds of things that a child will easily forget. Having said that, if, for example, a question is asked in a negative form—and even as a legal educator I am not really sure why lawyers ask questions in that fashion—it will very easily confuse a child. The child will not hear the negative, whereas, if the child is asked a direct, positive question, the child can answer it and give a good and accurate description of what has occurred.

However, as soon as you start playing with the language, in effect, the child will become confused and you may get an

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Vous n'estimez donc pas que l'on devrait prévoir une disposition accordant au juge le pouvoir d'empêcher un avocat de la défense de faire du zèle?

M. Bala: Je pense que ce serait une très bonne modification, mais nous ne l'avons pas préconisée expressément dans notre mémoire. Actuellement, certains juges s'arrogent ce pouvoir. Il serait souhaitable, et je suis sûr que les avocats appuient une modification accordant aux juges le pouvoir de s'assurer que le contre-interrogatoire est mené de façon appropriée. Il ne s'agit pas tant des questions que l'on pose que de la façon dont elles sont posées. Voilà le cœur du problème.

Le sénateur Doyle: Je pense qu'il serait très difficile d'apporter une telle modification, car il y a autant de définitions de «zèle» qu'il y a d'avocats de la défense ou de juges. Même dans le cours normal de la justice, certains juges sont très tolérants et je pense que parfois, ce ne sont pas les enfants qui ont besoin de protection, mais aussi les adultes, qui peuvent mal connaître la procédure judiciaire.

Le sénateur Buckwold: Même aujourd'hui, certains juges ne demandent-ils pas parfois aux avocats de la défense d'y aller un peu plus mollo dans leurs questions aux témoins? Le témoin peut être un enfant de huit ans. Je ne suis pas allé dans les tribunaux, mais je crois comprendre que cela arrive à l'occasion.

M. Ward: Effectivement. Il y a deux choses qui vous intéresseront peut-être dans le document que j'ai déposé auprès du greffier. Par exemple, l'Association du barreau américain est en train de mettre au point, à l'intention de tous ceux qui se trouvent dans la salle d'audience, un code d'éthique concernant la façon de traiter les enfants. À l'origine de cette initiative, il y a plusieurs affaires célèbres aux États-Unis, notamment celle où un enfant de sept ans avait été interrogé pendant huit heures, puis contre-interrogé par cinq avocats différents. Dans l'un des documents, on parle d'un avocat de la défense qui avait employé quatre formes négatives dans une seule phrase de manière à obtenir de l'enfant une réponse à sa question. Vous pouvez imaginer la longueur de cette phrase.

Le sénateur Doyle: Ces protections sont nécessaires pour tout le monde et non seulement pour les enfants.

M. Bala: C'est vrai, mais particulièrement pour les enfants, de manière à ne pas les traumatiser et à obtenir la vérité. Certains des documents que vous avez traitent de la fiabilité des enfants qui témoignent. Il ressort que les enfants qui ont été victimes d'agression sexuelle ou autre se rappellent en général très bien ce qui s'est produit. Ce ne sont pas des choses qu'un enfant oublie facilement. Cela dit, poser une question à la forme négative embrouille facilement un enfant et je ne sais pas moi-même exactement pourquoi les avocats posent de telles questions. L'enfant n'entend pas la négative. Mais si on lui pose une question directe, à l'affirmative, il pourra y répondre et décrire exactement ce qui s'est produit.

Dès qu'on commence à jouer avec les mots, l'enfant ne comprend plus et peut fournir une réponse inexacte. Cela n'a rien à

[Text]

inaccurate response. That does not have anything to do with the accuracy of the child's memory or the child's veracity. It simply has to do with the form of the question. Some lawyers are prone to asking that kind of question, either deliberately or by accident, and I think that kind of problem has been rather well documented in the U.S.

I think we have shared some material with you that indicates that the form of the questioning is very poor in terms of the ultimate accuracy of the child's testimony. Going back to the earlier point, it is true that some judges are prepared to protect children; others have a much more *laissez-faire* attitude. One of the reasons that we did not specifically put something in our brief dealing with that matter is that we probably lack the imagination or persistence to come up with a definition that would be accurate and complete enough to put into legislation. However, if the Senate committee can come up with some appropriate wording, we would support that principle. It is a very serious problem.

Another reason is that it may be something that can only be dealt with by a code of ethics and by judicial education. One of the things that we are hopeful about is that, if there is sufficiently strong legislation, that would generally change the tone of the atmosphere in courtrooms.

Another example of something that we are concerned about but have not specifically dealt with would be having courtrooms appropriately designed for the taking of testimony of young children. I do not know how many of you are familiar with courtrooms, but, for example, you often have young children coming to the witness stand who are so small they cannot see over the bar. Therefore, you have them looking way up at the judge and way out over the top of the bar. In the U.S., judges have said: "If we are concerned about hearing from child witnesses, why do we not have small chairs for children as we do in our dining rooms? We can have a small chair for our children to sit in." Another suggestion would be to have a parent or some other person known to the child accompany the child to the witness stand. In a number of American jurisdictions there are provisions that allow a child to be accompanied to the witness stand by a parent or other family adult. We do not have that kind of provision and it might well be something that we would want to put into legislation such as this.

Going on now to another issue we are concerned about, that is not found in Bill C-15 but which has been considered in America, deals with previous out-of-court statements of a child. In 27 American jurisdictions there is legislation which expressly allows a court to hear statements of a child made outside of the court about an incident of sexual abuse. May I read to you a passage in our brief, at page 14 and 15, dealing with the question of previous out-of-court statements. The passage is from an article by Berliner and Barbieri and I quote:

Some of the most powerful potential evidence in cases of child sexual abuse lies in the child's prior out-of-court statements. When a child first reveals that there has been sexual abuse, the content and manner of the revelation is often striking in its clarity and ring of truth. For example, one 7-year-old girl said casually to her father: 'Daddy,

[Traduction]

voir avec sa mémoire ou sa sincérité. C'est simplement une question de forme. Certains avocats sont enclins à poser de telles questions, délibérément ou accidentellement, et ce type de problème a fait l'objet de nombreuses études aux États-Unis.

Nous vous avons communiqué des documents qui montrent que la forme des questions influe négativement sur l'exactitude du témoignage des enfants. Pour revenir à la première question, il est vrai que certains juges sont disposés à protéger les enfants et que certains sont moins impressionnables que d'autres. Si nous n'avons rien inscrit dans notre mémoire à ce sujet, c'est entre autres parce que nous n'avons probablement pas assez d'imagination ou de persévérance pour en arriver à une définition qui serait suffisamment exacte et complète pour figurer dans la loi. Mais si le comité sénatorial peut trouver une formulation appropriée, nous appuierions ce principe. C'est un problème très grave.

Il y a aussi le fait que ce problème ne peut sans doute être résolu que par un code d'éthique et un programme de sensibilisation judiciaire. Par exemple, nous espérons que si la loi est suffisamment forte, cela changera l'atmosphère générale dans les salles d'audience.

La conception de salles d'audience conçues pour de jeunes enfants est également un autre problème qui nous préoccupe mais que nous n'avons pas traité expressément dans notre mémoire. Je ne sais pas combien d'entre vous connaissent les salles d'audience, mais par exemple, il arrive souvent qu'un enfant vienne témoigner à la barre et qu'à cause de sa petite taille, il ne voie même pas ce qui se passe. Son regard se porte au-delà de la barre, par-dessus la tête du juge. Aux États-Unis, certains juges soutiennent que si l'on veut être vraiment intéressé à entendre la déposition d'un enfant, on devrait prévoir dans les salles d'audience des petites chaises comme celles que l'on trouve dans les restaurants. Une autre possibilité serait de demander à un parent ou à une autre personne que l'enfant connaît de l'accompagner à la barre. Dans un certain nombre d'États américains, un parent ou un autre adulte de la famille est autorisé à accompagner l'enfant à la barre. Cela n'existe pas ici, mais il pourrait être possible d'intégrer une disposition en ce sens dans un projet de loi comme celui-ci.

Passons maintenant à une autre question qui nous préoccupe; le projet de loi C-15 n'en traite pas, mais il en est fait mention dans un certain nombre de lois américaines. Je veux parler des déclarations hors cours d'un enfant. Dans 27 États américains, la loi permet au tribunal d'entendre les déclarations faites par un enfant à l'extérieur du tribunal au sujet d'un incident d'abus sexuel. Si vous le permettez, je vais vous lire un passage de notre mémoire, aux pages 14 et 15, où nous traitons de ces déclarations hors cours. Il s'agit d'un extrait d'un article de Berliner et Barbieri, et je cite:

Certaines des preuves qui peuvent être les plus probantes dans les affaires d'exploitation sexuelle d'enfants résident dans les déclarations hors cours faites antérieurement par l'enfant. Lorsqu'un enfant révèle qu'il a été victime d'abus sexuel, il le fait très souvent avec beaucoup de clarté et de vérité. Par exemple, une petite fille de 7 ans a dit tout

[Text]

does milk come out of your weiner? It comes out of Uncle Bob's and it tastes yukky.' There could be little doubt that the child making such a startling statement has been sexually abused. But by the time the child gives testimony in a court, the description of sexual abuse will probably be flat and cursory, and may even appear rehearsed.

Over half the U.S. states have legislation that expressly allows that kind of out-of-court statement to be admitted in evidence. It would be our position that that kind of statement should only be admitted, first of all, if the child is also a witness, so that someone such as a parent, a social worker or a teacher would relate what the child said, but only if the child was also available to be cross-examined.

Secondly, that kind of statement would only be admissible if there was an initial hearing such as a voir dire by the judge in which he satisfied himself that there was sufficient indication of the reliability of that kind of statement.

This type of provision is found in over half the American states. It was specifically recommended in the Badgley Report but it did not find its way into the first round of Bill C-15. However, we would hope that the Senate committee would make recommendations for specific amendments that would allow for this kind of statement to be admitted. There are ample precedents in the U.S. for this kind of statement to be admitted.

Those are our principal concerns in regard to the evidentiary and procedural parts of Bill C-15, both in terms of things that are there and things that are not there. Our brief goes on to deal quite extensively with the offence provisions in Bill C-15. We are particularly concerned that there is some tendency to excessively criminalize what is normal sensual sexual activity amongst adolescents. Nevertheless, on the whole, we are supportive of the thrust of Bill C-15 in terms of its increased protections for children and adolescents from exploitation. We would, however, draw to your attention one provision that, in our view, is essentially a question of drafting. Here I am referring to section 146 of the legislation which deals with sexual exploitation and the abuse of a position of trust or authority. Our concern with this particular provision, which is found at page 3 of the bill, is that section 146 is essentially designed to protect children or adolescents from, for example, a school teacher, a hockey coach a babysitter or whatever who is exploiting his position of trust or authority. Our concern is that, as that legislation is now drafted, it may well be argued that "consent" is a defence. For example, if a 40-year-old teacher should become sexually involved with a 15-year-old girl, he may say: "Well of course, she consented." Our concern is that, first of all, it raises a whole set of issues which in a case such as this one would very much want to avoid. Secondly, it suggests that adolescents may be seductive or whatever and that the court should be inquiring into what exactly was going on. It is our view that this particular provision was intended to ensure the protection of all adolescents who are placed in the position where persons in authority are exploiting those young people and therefore usurping that trust. It is our view that, by definition, a child who is involved in a relationship such as this cannot be consenting, or should not be taken as consenting to

[Traduction]

bonnement à son père: «Papa, est-ce qu'il y a du lait qui sort de ton zizi? Il y en a qui sort du zizi d'oncle Bob et ça a vraiment mauvais goût». Comment douter qu'une enfant qui fait une déclaration aussi saisissante n'a pas été sexuellement exploitée. Mais au tribunal, sa description aura probablement l'air banal et contraint, même peut-être appris.

Plus de la moitié des États américains ont des lois qui prévoient la recevabilité de ces déclarations hors cours. Nous estimons que ces déclarations ne devraient être admises que si l'enfant est également témoin, de sorte qu'une personne comme un parent, un travailleur social ou un professeur raconte ce qu'a dit l'enfant, mais seulement si celui-ci peut être contre-interrogé.

Deuxièmement, ce type de déclaration devrait être recevable uniquement si le juge est convaincu après l'examen préliminaire du témoin de la fiabilité de sa déclaration.

Plus de la moitié des États américains ont voté une disposition semblable. Elle a fait l'objet de l'une des recommandations du rapport Badgley sans pour autant trouver place dans la première version du projet de loi C-15. Nous espérons cependant que le comité du Sénat proposera des amendements afin que ce genre de témoignage soit reconnu. Ce ne sont pas les précédents qui manquent aux États-Unis.

Ce sont-là nos principales observations en ce qui concerne les dispositions ayant trait à la preuve et à la procédure dans le projet de loi, à la fois pour ce qu'il renferme et ne renferme pas. Nous parlons longuement dans notre mémoire des dispositions ayant trait aux infractions. Nous sommes assez inquiets que l'on tende à criminaliser ce qui est une activité sexuelle normale chez les adolescents. Pourtant, dans l'ensemble, nous appuyons le projet de loi car il mettra mieux les enfants et les adolescents à l'abri de l'exploitation. Nous voulons toutefois vous signaler une chose qui est en réalité une question de formulation. Je vous renvoie à l'article 146 où il est question d'une personne en situation d'autorité qui commet des abus d'ordre sexuels. Cette disposition, qui figure à la page 3 du projet de loi, est essentiellement conçue pour protéger les enfants et les adolescents de l'emprise, par exemple, d'un enseignant, d'un instructeur sportif, d'une gardienne ou de toute autre personne qui profiterait de sa situation d'autorité ou de confiance. Compte tenu de la façon dont la disposition est rédigée, il se pourrait que le «consentement» soit invoqué à la défense de l'accusé. Par exemple, un professeur de 40 ans qui aurait des rapports sexuels avec une adolescente de 15 ans pourrait bien se défendre en disant qu'elle y avait consenti. D'abord, cela soulève toute une série de questions qu'en l'occurrence il serait souhaitable d'éviter. Ensuite, on suggère que ce sont les adolescents qui pourraient être les séducteurs et que le tribunal devrait examiner cette possibilité. À notre avis, cette disposition vise à protéger les adolescents qui sont exploités par des personnes en situation d'autorité et qui abusent de leur confiance. Donc, par définition nous croyons qu'un jeune dans une situation semblable ne peut être consentant ou ne peut être présumé comme tel. Il devrait donc être précisé dans cet article que le consentement n'est pas une défense quand un

[Text]

sexual activity. There should therefore be expressed provision in this section that consent is not a defence when an adult is having sexual contact with an adolescent.

Those are our most profound concerns. We would certainly be happy to answer questions concerning other provisions. I am sorry that senators did not receive our brief until recently because it deals quite extensively with other sexual offences. However, I know you must have questions.

Senator Cogger: Madam Chairman, I apologize that I was not here when these gentlemen began their submission. However, I would like to share with the witnesses some views and some concerns that I have.

First of all, it seems to me that the whole intent of the amendment to the legislation is accidentally the protection of the witness. I think the gist of it is ascertaining that the court will receive the evidence in the most appropriate form. In other words, unless I am totally mistaken, it seems to me that the whole concept of allowing a child to offer testimony outside the presence of the accused, is that while it has the beneficial side effect of traumatizing a child less, and so on and so forth, the initial thrust is towards ensuring that the testimony that will perhaps put a man away for life or for ten years is genuine and obtained in the best possible circumstances. In other words, although the amendment will result in the witness being less traumatized, and is a very valid and laudable side effect, it is not the first aim of the amendment. Do you share that view?

Mr. Ward: Yes, we are conscious that, for every suggestion that we wish to make, we must satisfy many different concerns. There are people who say: "Let us not even have children in court because of the so-called secondary victimization." However, we must address that circumstance. We believe in the recommendations we have brought forward and feel that there is sufficient evidence in other jurisdictions to demonstrate that we will have better justice through some of the amendments that are brought forward in the bill plus the additional ones we are suggesting. After all the most important thing for counsel is that where a crime has been committed against a child, justice should be done. That is fundamentally what we believe must happen and we would like to see that it is justice not only in terms of the law but in terms of the procedure for the child. Therefore your point is well taken; but we are saying that the things that we are suggesting will only help the judge or the judge and jury with their deliberations.

Professor Bala: I would like to add that I certainly agree with what Brian Ward has told you. It is true that the fundamental purpose of a criminal trial is to have an inquiry into what went on and as to whether an offence occurred; and, therefore, a seeking of the truth is a fundamental concern and perhaps the most fundamental concern, bearing in mind it is not the only concern, because we are also looking at the rights of the accused. Therefore sometimes we say: "Even though we know you really did something, we are not going to convict you because, for example, your rights under the Charter of Rights have been violated." We accept that. Sometimes even when we are 100 per cent sure of the guilt, because the constitutional

[Traduction]

adulte est accusé d'avoir eu des contacts sexuels avec un adolescent.

Ce sont-là les aspects qui nous inquiètent le plus, mais il va de soi que nous sommes disposés à répondre à des questions concernant d'autres dispositions. Je regrette que notre mémoire ne vous soit pas parvenu plus tôt, vu qu'il traite longuement d'autres infractions d'ordre sexuel. Quoiqu'il en soit, vous devez avoir des questions à poser.

Le sénateur Cogger: Madame la président, je n'étais pas ici, et je m'en excuse, quand ces messieurs ont commencé leur exposé. Cependant je voudrais communiquer aux témoins certaines de mes vues et préoccupations.

D'abord, il me semble que la protection des témoins n'est qu'un objectif accessoire du projet de loi. Je crois que le premier but visé est de permettre au tribunal de recueillir la meilleure preuve possible. Autrement dit, à moins que je sois complètement dans l'erreur, quand on permet à un enfant de témoigner sans la présence du prévenu pour que l'épreuve soit ainsi moins traumatisante pour lui, on vise essentiellement, à ce que ce témoignage, qui aboutira peut-être à une condamnation à vie ou à une peine de dix ans, soit obtenu dans les meilleures conditions possibles. Autrement dit, l'amendement fera en sorte que le jeune témoin sera moins traumatisé, et que c'est là un effet secondaire à ne pas négliger, mais ce n'est pas son but premier. Partagez-vous ce point de vue?

M. Ward: Oui, nous nous rendons compte que chaque suggestion que nous faisons, nous devons répondre à différentes préoccupations. Certains estiment que les enfants ne devraient même pas témoigner sous prétexte qu'ils sont une deuxième fois victimes. Il faut pourtant régler le problème. Nous sommes convaincus du bien-fondé des recommandations que nous faisons et nous croyons qu'il existe suffisamment de preuves ailleurs pour démontrer que la justice sera gagnante si on donne suite aux changements proposés dans le projet de loi ainsi qu'à nos propres suggestions. L'essentiel, après tout, c'est que justice soit faite quand un enfant a été victime d'une agression. C'est là un objectif essentiel et cette justice ne doit pas être uniquement inhérente à l'application de la loi, mais elle doit aussi l'être dans l'obtention du témoignage de l'enfant. Par conséquent, vous avez raison, mais nous croyons que les choses que nous proposons sont de nature à aider le juge et le jury.

M. Bala: Je tiens à préciser que je suis parfaitement d'accord avec Brian Ward. Il est vrai que le but premier d'un procès est d'examiner des circonstances et de déterminer si un crime a été commis; par conséquent, la recherche de la vérité est une préoccupation primordiale, sans doute la plus importante, sans oublier pour autant qu'il faut aussi tenir compte des droits du prévenu. Il arrive parfois qu'en dépit des preuves, on refusera de condamner un accusé parce que les droits que lui confère la Charte auront été violés. Nous acceptons cela. Même si le tribunal est parfaitement convaincu de la culpabilité d'un prévenu, elle ne le condamnera pas parce que ses droits constitutionnels n'auront pas été respectés.

[Text]

rights of an accused have been violated, the court will not convict.

Similarly, while the foundation of our concern is looking at the truth, if we could find the truth in a way that does not prejudice the rights of the accused while at the same time protecting the victim, we may wish to go in that direction, because the present reality is that it is so difficult for children to testify in court and the process is so traumatizing. I think you heard something about that and, if you wish, we could talk some more about what is going on right now in the courts of this country. Many of these cases, in fact the majority of them, are not being prosecuted, so that there is no inquiry into the truth of the matter, because, for example, a parent will refuse to let the child testify. For example, there was a case here in Ottawa where a 12-year-old boy was testifying about child sexual abuse. He became so upset in that process of testifying, sitting there with the accused watching him, that he became physically ill in the courtroom and his parents said: "This is not going to continue. We are not going to have our child testify. You can do whatever you want, police, crown attorney, state; this guy is going back on the street and our child is not going to testify. You cannot do this to my child." Then when you ask these parents about finding out the truth, they say that is our problem because they do not intend to put their child through that trauma.

There is also the process of secondary traumatization due to the police process, the court process and so on, and this is well very documented. A lot of parents, quite understandably, are saying: "If that is the way your system of justice operates, we are not participating in it and you are not going to have any kind of trial at all."

It is certainly some counsel's opinion that not all of the people who are accused of these kinds of offences should necessarily be put into prison. However, the unfortunate reality is that many of them deny they have a problem and refuse to get any kind of help, let alone stopping what they are doing, unless they are convicted. The only way to start to deal with their problems is to have a criminal conviction, and then one may inquire whether some of these people are going to jail. For instance, some of these people, such as Robert Noyse, may have sexually abused hundreds of young people and sought treatment. In those cases jail clearly is the appropriate place and perhaps for a very long period of time. For others that is not appropriate; but what we are saying is that if you do not have a system of evidence and procedure that allows the process to go on in a way that will not totally traumatize all of the children who are involved, you are not going to have any kind of trial at all. One of the things that we know right now is that we have a tremendous under-prosecuting of this kind of offence, primarily because of our rules of evidence and procedure.

Senator Cogger: Perhaps I could go back to the initial point. I assume you would agree with me if I said to you that any kind of sexual abuse is a trauma to a child. It is also true, I suspect, that any kind of court testimony about the same event is a further trauma. Having said that, trauma number one is something we would all love to eradicate but unfortunately it still does happen. However, the best way we yet know to eradi-

[Traduction]

De même, parce que l'essentiel de notre démarche est d'établir les faits, si nous pouvions en arriver-là d'une manière qui ne cause pas de préjudice aux droits de l'accusé tout en assurant la protection de la victime, nous serions en faveur de ce moyen, car nous savons jusqu'à quel point le fait de témoigner peut être traumatisant pour un enfant. Je pense que l'on vous a déjà entretenu de cette question et, si vous, le voulez, nous pourrions parler davantage de la façon dont les choses se déroulent actuellement dans les tribunaux. Il arrive très souvent—en fait, c'est la majorité des cas—que les causes restent en suspens, qu'on n'essaie pas d'établir la vérité simplement parce qu'un parent refuse de laisser témoigner son enfant. Cela est arrivé ici même à Ottawa, à l'occasion du témoignage d'un garçonnet de 12 ans. Le fait de témoigner en présence du prévenu lui était tellement pénible, que l'enfant en a littéralement été malade dans la salle d'audience et que ses parents ont refusé par la suite qu'il poursuive son témoignage. Ils ont affirmé que de toute manière le prévenu recouvrerait sa liberté et que le témoignage de leur enfant était inutile. Les parents répondent volontiers que la recherche de la vérité est notre affaire et qu'ils ne veulent pas que leur enfant subisse cette pénible épreuve.

Il y a également—et nous sommes très bien renseignés là-dessus—l'épreuve supplémentaire que représente une intervention de la police et du tribunal. On comprend facilement que devant une telle situation, les parents refusent simplement de participer à l'enquête et au procès qui pourra s'ensuivre.

De l'avis de certains juristes, toutes les personnes à qui on reproche ce genre d'infraction ne devraient pas nécessairement aller en prison. Pourtant, beaucoup d'entre elles refusent d'admettre qu'elles ont un problème, qu'elles ont besoin d'aide et surtout qu'elles doivent cesser ces pratiques, à moins qu'elles ne soient condamnées. La seule façon d'amorcer leur traitement est d'obtenir leur condamnation, et on peut ensuite se demander s'il y a lieu de les jeter en prison. Robert Noyse, par exemple, a sans doute agressé des centaines de jeunes avant d'accepter de se faire traiter. Assurément, dans ces cas-là, une peine d'emprisonnement pour une période assez longue, est la solution indiquée. Pour d'autres, cette solution ne convient pas. Mais à moins de disposer d'un système qui permette d'obtenir des témoignages sans être une cause de traumatisme pour les enfants concernés, la justice sera complètement paralysée. À l'heure actuelle, bien des poursuites judiciaires n'aboutissent pas essentiellement à cause des règles relatives à l'obtention de témoignages et à la procédure.

Le sénateur Cogger: Vous me permettrez de revenir à la question initiale. Je suppose que vous reconnaissez que toute agression sexuelle est une cause de traumatisme pour un enfant. Vous conviendrez aussi, je suppose, que le témoignage qu'il devra donner à ce sujet est une autre cause de traumatisme. Cela dit, nous souhaitons vivement supprimer la cause du premier traumatisme, mais malheureusement nous n'y som-

[Text]

cate trauma number one is to take a chance with trauma number two and what we are trying to do here with this legislation is try to minimize trauma number two.

Senator Nurgitz: Yes, so that there will not be trauma number three, four, five and six.

Professor Bala: Yes, I certainly agree with that; and I would say that all of the proposals we have made are designed not only to protect the child witness but also very much to further the goal of finding out the truth of what went on; and the two are inherently intertwined in that, among other things, if the child is traumatized by the process, the child will not be giving good evidence, or will not be giving evidence at all or, in fact, be involved in the process. Most of the things we have been talking about are geared towards changing the rules of evidence in such a way that a child may be more fully able to relate what went on, or some other person may be more fully able to relate what went on. People with whom we have been in contact have been directly involved in cases where, for example, the child is testifying in an open court and people are making threatening gestures towards the child or upsetting the child. In that event, the child stops testifying. Therefore if you are concerned about getting at the truth, the judge should be able to clear the courtroom so that the child can testify in an undistracted fashion. That will first of all ensure that we get the best possible evidence and, secondly, minimize the trauma to the child. They are, if you like, just different sides of the same coin. I would certainly agree with you. I think it is a very perceptive comment.

Senator Cogger: May I then proceed to my third question: The duty of the judge basically is to get the best evidence possible, and, as you say, it may well be that, especially in the case of a child, the orderly way to achieve that will have the side effect of minimizing the trauma. If a child is traumatized, he is, of course, likely to stop talking, or something.

At the same time, it is also the duty of the judge to protect the rights of the accused or to ascertain, in any event, that he has the right to full defence. Do you not think that, without this legislation, judges right now have the powers to ensure, for instance, to use your words, a tone and atmosphere in the courtroom; to rein-in an over-zealous defending attorney; to ascertain the proper banning of publication or exclusion of the press or the public, or law students or whatever? Do you not think that those powers are already there, in the hands of any judge in this country?

Professor Bala: I think you are asking me a number of questions, and, on some of the issues, I would agree with you that judges already have that power, but some of them are reluctant to exercise it; but that is another question.

However, on some of the issues, judges do not have the authority. For example, judges do not have an unfettered discretion to control their process, for example, on the issue of excluding members of the public under, for example, section 442 of the C.C.C. The starting spot is that the criminal courts are to be open. If you are going to exclude members of the

[Traduction]

mes pas encore parvenus. Pourtant, le meilleur moyen que nous ayons jusqu'ici de l'éliminer est de risquer le traumatisme numéro deux, et le projet de loi à l'étude tente justement de minimiser la portée de ce deuxième traumatisme.

Le sénateur Nurgitz: Oui, pour éviter qu'il n'y ait un troisième, quatrième, cinquième et sixième traumatisme.

M. Bala: Oui, je suis parfaitement d'accord, et j'ajouterais que toutes nos propositions visent non seulement à protéger l'enfant qui va témoigner, mais également à découvrir la vérité, et les deux objectifs sont intimement liés en ce sens que si l'enfant est traumatisé par le processus, l'enfant refusera de témoigner ou son témoignage en souffrira. La plupart des choses dont nous avons parlé visent à modifier les règles de la preuve de manière à permettre à un enfant de mieux relater les faits, ou à une autre personne de le faire plus adéquatement. Les personnes avec qui nous avons été en contact ont directement eu connaissance d'affaires au cours desquelles l'enfant témoignant lors d'une audience publique, avait dû subir des gestes menaçants de la part de certains membres du public. Lorsque l'enfant est en butte à ce genre de choses, il ne veut plus témoigner. Pour que la vérité soit mise au jour, il faudrait que le juge puisse faire évacuer la salle afin de permettre à l'enfant de témoigner en toute quiétude. Cela permettra premièrement d'obtenir la meilleure déposition possible et, deuxièmement, d'atténuer, le traumatisme pour l'enfant. Il s'agit, si vous voulez, des deux faces d'une même pièce. Je suis certainement d'accord avec vous. Votre observation est très pertinente.

Le sénateur Cogger: Puis-je passer à ma troisième question: D'une part, la responsabilité du juge est fondamentalement d'obtenir la meilleure déposition possible et, comme vous le dites, il se peut très bien que, en particulier dans le cas d'un enfant, si on procède d'une façon discrétionnaire, cela aura pour effet secondaire de minimiser le traumatisme chez l'enfant. Si un enfant est traumatisé, il risque évidemment de ne pas poursuivre son témoignage.

D'autre part, il est également du devoir du juge de protéger les droits de l'accusé ou en tout cas de s'assurer qu'il a droit à une pleine défense. Ne croyez-vous pas qu'indépendamment de cette mesure, les juges ont déjà le pouvoir d'assurer, par exemple, pour reprendre vos termes, une certaine atmosphère dans la salle d'audience; de rappeler à l'ordre un avocat de la défense trop zélé, d'interdire dûment la publication de témoignages, d'exclure la presse, le public, des étudiants en droit, etc. Ne croyez-vous pas que les juges ont déjà ces pouvoirs?

M. Bala: Vous me posez plusieurs questions et sur certains points, je reconnais que les juges possèdent déjà ce pouvoir. Certains d'entre eux hésitent à l'exercer, mais cela est une autre question.

Toutefois, à certains autres égards, les juges n'ont pas de pouvoir. Par exemple, ils ne peuvent contrôler à leur discrétion le déroulement du procès, par exemple pour ce qui est d'exclure le public aux termes de l'article 442 du Code criminel. Au départ, les tribunaux criminels doivent être accessibles. Pour exclure le public, il faut en avoir expressément l'autorité.

[Text]

public, that has to be something that you are given the express authority to do. Therefore when we say that section 442, which is now in the code, has been narrowly interpreted, you cannot start looking at the interests of the witness even if you think it is going to promote the search for the truth. That is just the way that judges have interpreted the Criminal Code. Although they could do it in a different way, they have not; so we are suggesting that if you want to deal with some of the problems you are getting at in your question, you will have to enact specific provisions. For example, in the case of a seven-year-old child, the judge may want to have the parent go to the witness stand with the child, just to sit beside the child or whatever, simply because the process is very disorienting to the child. In some American jurisdictions, judges have been prepared to do that on their own. I would suggest that if you want to see judges in Canada doing that kind of thing, then you should expressly provide for it in the legislation because our judges, on the whole, are a lot more conservative than judges in the U.S.

Senator Cogger: As a point of interest—and I apologize for my ignorance—could a judge not have the power to tell the parent or guardian of a child to sit right next to the witness, although not to behave in such a way as to suggest answers and that sort of stuff, but merely to provide a reassuring presence?

Professor Bala: Some judges in the U.S. have been prepared to do that. I would suggest to you that, in this country, with the Criminal Code the way it is and with the judicial attitudes the way they are, if you do not put something into the Criminal Code, judges will be very reluctant to exercise that power. So if you as a body feel that you should be doing something like that, you should put it into legislation. Some things are inherent in a judge's power; sometimes they will say "It has been so long a part of our system of justice that we cannot deviate from this."

There was a case recently in Quebec where a judge wanted to protect a child witness. So she said "I am going to have the child testify in another room and use closed circuit TV", just as is recommended in Bill C-15. "I do not need an amendment; let me do this to protect the child." That was overturned on appeal, and the Appeal Court said essentially "We have done things this way for a long time. If Parliament wants us to do that, it will tell us."

Senator Cogger: I am not aware of the case. If the judge had said that, and was sitting in appeal, I would have overturned things, because if the purpose of the exercise is to protect the child, it was wrong; but if the purpose of the exercise is to get the best available evidence, and the judge felt that this was the best way to get it, then she was right.

Professor Bala: I suspect that to a certain extent the two will always go hand in hand. But, according to my understanding, the Appeal Court was concerned about the fact that it was a deviation from the established procedures of criminal law. In effect, judges do not have unfettered authority to get at the truth, either. They are very much constrained by our rules of procedure. I guess that in a criminal trial, for reasons you are

[Traduction]

Par conséquent, l'article 442 du Code ayant été interprété de façon restrictive, vous ne pouvez intervenir en faveur du témoin même pour faciliter l'établissement de la vérité. C'est ainsi que les juges interprètent le Code criminel. Bien qu'ils puissent procéder autrement, ils ne l'ont pas fait; aussi, nous suggérons que pour résoudre certains des problèmes que vous évoquez dans votre question, il faudrait adopter des dispositions précises à cette fin. Par exemple, dans le cas d'un enfant de sept ans, le juge demandera peut-être à un parent de l'accompagner à la barre des témoins, de s'asseoir à côté de lui, étant donné que le fait de témoigner peut être assez troublant. Dans certains États américains, les juges l'ont fait de leur propre initiative. Selon moi, si vous voulez que les juges au Canada agissent de cette façon, il vaudrait mieux le prévoir expressément dans la loi car, en général, nos juges sont beaucoup plus conservateurs que les juges américains.

Le sénateur Cogger: Veuillez excuser mon ignorance, mais est-ce qu'un juge n'a pas le pouvoir de demander à un parent ou au tuteur de l'enfant de s'asseoir à côté de lui lorsqu'il témoigne, non pas pour lui suggérer des réponses, mais simplement pour le rassurer.

M. Bala: Certains juges aux États-Unis ont accepté de le faire. Mais au Canada, à cause de la façon dont le Code criminel est rédigé et en raison de l'attitude des juges, ceux-ci hésiteront beaucoup à exercer un pouvoir si le Code ne le leur confère pas expressément. Si, en tant qu'assemblée, vous estimez devoir prendre une mesure de ce genre, vous devriez l'intégrer à une loi. Certaines choses font partie inhérente des pouvoirs des juges; ils refusent parfois de dévier d'une certaine pratique parce qu'elle fait depuis longtemps partie du système judiciaire.

Dans une affaire récente survenue au Québec, un juge voulant protéger un enfant appelé à témoigner a ordonné que ce dernier puisse faire sa déposition dans une pièce distincte reliée par télévision en circuit fermé, comme le prévoit le projet de loi C-15. Le juge a estimé pouvoir agir sans que la loi ne soit modifiée et a affirmé vouloir protéger l'enfant. La Cour d'appel a rejeté cette décision, affirmant que les choses se font de telle façon depuis longtemps et que si le Parlement veut y changer quelque chose, il en informera les tribunaux.

Le sénateur Cogger: Je n'étais pas au courant de cette affaire. Si je siégeais à la Cour d'appel, j'aurais annulé le jugement de ce juge car si sa décision visait à protéger l'enfant, elle n'était pas fondée; mais si l'exercice avait pour objet d'obtenir le meilleur témoignage possible, et que le juge avait estimé que c'était là la meilleure façon d'y parvenir, dans ce cas il aurait eu raison.

M. Bala: Dans une certaine mesure, l'un et l'autre aspect sont intimement liés. Mais selon moi, la Cour d'appel a vu dans cette décision un écart par rapport aux règles de procédure établies en droit criminel. En fait, les juges n'ont pas la liberté d'obtenir la vérité par tous les moyens. Ils doivent se plier aux règles de procédure. Je suppose que dans un procès criminel, pour les raisons auxquelles vous faites référence, les

[Text]

alluding to, criminal judges will feel very much constrained by saying "This is the liberty of the accused which is at stake. If it is not in the Criminal Code, I am not going to do it, and I should not be doing it. I should not be sitting here making up my own procedure for getting at the truth, or whatever."

Even if their purpose is to get at the truth, they would say "If it is not in the Criminal Code or the Evidence Act, we are not going to do it." I think that by and large we would say that that is a system which has served the interests of justice in our society well. But that does not mean that every single thing that we do in our courts cannot be amended in a way that does not prejudice the rights of the accused. We are well aware of the situation and we support the notion of constitutional rights.

Senator Cogger: Last week, from another group of witnesses, we heard concerns about the conduct of defending attorneys, and so on. I would suggest that short of a voluntary code of ethics, a self-imposed kind of thing, I do not believe that the minister should legislate conduct. That is one thing that you cannot legislate, anyway. Secondly, we have to appreciate the fact that we are dealing with professionals whose oath of office is to—I am sure you have heard the expression "demolishing a witness", which is done in civil cases. It is the defending attorney's oath of office to undermine the credibility and to offer anything that is in the interests of the other side.

Having said that, the only tempering factor, I suspect, is the attitude of the judge who says "You have gone far enough. This is no longer fulfilling your oath of office. You are intimidating the witness", or something like that; and I do not believe that legislation is the answer to that.

Professor Bala: I suppose that in an academic setting one could say that there are other models of systems of justice. For example, in Israel and West Germany they have very different ways of handling this kind of case, which does not involve aggressive cross-examination about details which are probably irrelevant—for example, asking a child "What day of the month was it when this particular event occurred?", or "What were the exact dates when you had those 40 plus incidents of sexual abuse?" They have a model where a team of independent experts examines the child, uses video tape, or a variety of examinations, and brings it before a judge. That is a different model of justice.

In our model of justice, which for better or worse we have, some of those radical changes would not be acceptable. So the council has not advocated direct changes in terms of legislation—for example, about the conduct of defence counsel. I think that partly, as has been suggested, it is a question of education, not only in law schools but professional education—perhaps, in some cases, of professional ethics committees, or, in some cases, judges and judicial education. It is our view that you can go only so far in legislation. We are talking about some concrete things which we think can be done within the confines of our present Constitution.

[Traduction]

juges s'estimeront liés par le souci de protéger la liberté de l'accusé. Si le Code criminel ne les autorise pas, les juges refuseront d'agir de telle ou telle manière ou d'établir leur propre procédure pour connaître la vérité.

Même si leur but est d'établir la vérité, ils avanceront l'argument que si le Code criminel ou la Loi sur la preuve ne les y autorise pas, ils ne peuvent agir d'une certaine façon. Je pense que dans l'ensemble, ce système a bien servi les intérêts de la justice dans notre société. Mais cela ne signifie pas que toutes les règles de procédure de nos tribunaux ne peuvent être modifiées, à condition que cela ne porte pas préjudice aux droits de l'accusé. Nous sommes bien au fait de la situation et nous appuyons la notion de droits constitutionnels.

Le sénateur Cogger: La semaine dernière, un autre groupe de témoins nous a fait part de ses préoccupations concernant le comportement des avocats de la défense. Selon moi, mise à part un code de déontologie facultatif, une éthique volontaire, je ne pense pas que le ministre puisse intervenir par voie législative à cet égard. Il ne peut y avoir d'intervention législative dans ce domaine. En outre, il faut tenir compte du fait que nous avons affaire à des professionnels dont le serment professionnel consiste, et vous avez certainement déjà entendu l'expression, à «démolir un témoin» comme on le fait dans les affaires civiles. L'avocat de la défense doit chercher à discréditer l'adversaire et à exploiter tout ce qui peut aider son client.

Cela dit, le seul élément modérateur est le pouvoir du juge de rappeler à un avocat qu'il est allé assez loin, que son attitude ne sert plus son serment professionnel, qu'il intimide le témoin, ou quelque chose du genre.

M. Bala: Je suppose que d'un point de vue théorique, on pourrait citer comme modèles d'autres systèmes de justice. En Israël et en Allemagne de l'Ouest notamment, ce genre d'affaire est traité différemment; il n'existe pas de contre-interrogatoire agressif sur des détails sans doute non pertinents, comme demander à un enfant à quelle date tel ou tel fait est survenu ou encore à quelles dates précises sont survenus tous les actes présumés d'agression sexuelle. Dans ces deux pays, un groupe de spécialistes indépendants interroge l'enfant en utilisant des bandes vidéo, ou divers autres moyens et il soumet les résultats au juge. Il s'agit de modèles judiciaires différents.

Dans le système qui est le nôtre pour le meilleur ou pour le pire, certains de ces changements radicaux ne seraient pas acceptables. C'est pourquoi le conseil n'a pas recommandé de changements législatifs directs, notamment au sujet de l'attitude des avocats de la défense. Comme on l'a déjà dit, je pense que la solution du problème réside en partie dans un effort d'éducation, non seulement dans les facultés de droit, mais aussi auprès des professionnels et peut-être, dans certains cas, dans la création de comités de déontologie professionnelle ou encore dans l'éducation des juges et de tout les membres du système judiciaire. Selon nous, on ne peut légiférer que jusqu'à un certain point. Il s'agit de choses concrètes qui peuvent être réalisées dans les limites de notre constitution actuelle.

[Text]

Mr. Ward: With the chairman's permission, I would table with the clerk an extensive report by a Crown prosecutor in Vancouver—a Miss Wendy Harvey, who has several cases where lawyers and Crowns have tried to be innovative with regard to procedures, and the unifying statement of judges has been “If Parliament meant us to do that, it would tell us to do it this way”; and the innovations proposed have not been accepted.

The Chairman: That might be a question to raise with witnesses from the Canadian Bar Association who wish to attend at some point—particularly with respect to the idea of having a code of ethics if it cannot be incorporated properly into the Criminal Code.

Senator Nurgitz: I would like to discuss two points with the witnesses. However, I will tell you what they are but I will not pursue them. One is the question that was raised at the beginning, namely, concerning truth—for lack of a better word, the lie; and not taking into account various versions. The nature of our system is for people to come and relate the facts as they know them. A former Chief Justice in my home province, Sam Freedman, when he was a trial judge, visited our law school classroom and told us about hearing a highway traffic accident for damages, in which four people gave evidence, two on one side and two on the other. He said that the intersection was the same, but the facts, as he heard the four witnesses describe them, were all out of whack. He said that he believed that all four people were telling the truth, as they saw it. So on another occasion I will take up this question of truth.

Professor Bala: Perhaps I could comment briefly on that. I am well aware of that. We certainly talk about that kind of thing in law school, about different people having different perceptions of the same event. On the other hand, in cases of child sexual abuse, it is merely a matter of perception. Certainly there are some cases where you get “What was the significance of touching someone?” In other words, was the person giving a four-year old child a bath, or was it actually sexual abuse? There certainly are cases like that. But in a lot of cases, when the child is saying one thing and the adult is saying that it did not happen, it is not a case of perception.

Senator Nurgitz: It is an absolute denial. I understand that. You indicated that in U.S. studies the question of child evidence has a pass grade of approximately 80 per cent. How was that study conducted? Is there a paper?

Professor Bala: There are a number of papers, a number of studies, and each one of them have different kinds of figures. I do not think that I suggested 80 per cent. I think I referred to a substantial majority of cases, because there are different studies and they have slightly different figures. The liability of child witnesses have been corroborated. There is a study by David Jones and another by Gil Goodman on the reliability of child witnesses. I will leave you copies of those. It certainly raises ultimate questions about how do you know. Some of

[Traduction]

M. Ward: Avec la permission du président, j'aimerais déposer auprès du greffier le volumineux rapport d'un procureur de la couronne de Vancouver, une certaine M^{lle} Wendy Harvey, qui relate plusieurs affaires dans lesquelles des avocats et des procureurs de la couronne ont tenté d'innover en matière de procédure et où les juges ont toujours répondu que si le Parlement en avait eu l'intention, il aurait dit aux tribunaux d'agir de cette façon; les innovations proposées ont été rejetées.

La présidente: Ce serait peut-être une question à poser aux témoins de l'Association du barreau canadien qui souhaitent comparaître, en particulier en ce qui concerne la création d'un code de déontologie, si les mesures proposées ne peuvent être intégrées au Code criminel.

Le sénateur Nurgitz: J'aimerais discuter de deux points avec le témoin. Je vous dirai de quoi il s'agit, mais je ne les approfondirai pas. Le premier concerne la question soulevée au début au sujet de la vérité, à défaut d'un meilleur terme, le mensonge; et le fait de ne pas tenir compte de diverses versions. Dans notre système, les témoins relatent les faits qu'ils connaissent. Un ancien juge en chef de ma province natale, Sam Freedman, lorsqu'il était juge de première instance, nous a raconté, un jour qu'il était l'invité de notre classe de droit, une poursuite en dommages et intérêts intentée à la suite d'un accident de la route et dans laquelle quatre personnes avaient témoigné, deux pour chaque partie. Il nous a dit qu'elles avaient toutes décrit la même intersection, mais que les quatre descriptions des faits ne correspondaient pas du tout. Il était pourtant convaincu que les quatre témoins avaient dit la vérité telle qu'ils la voyaient. Je reviendrai donc plus tard sur la question de la vérité.

M. Bala: Peut-être pourrais-je commenter brièvement votre observation. Je suis bien conscient de ce problème. Quand on étudie le droit, on discute beaucoup de ce genre de choses, du fait que la perception d'un même fait diffère d'un individu à l'autre. Par contre, dans les cas d'abus sexuels à l'endroit d'enfants, ce n'est pas une simple question de perception. Il y a certainement des cas où on se demande ce que signifie toucher quelqu'un. En d'autres termes, l'agresseur donnait-il un bain à la victime de quatre ans ou en abusait-il vraiment sur le plan sexuel? On est parfois dans ce genre de situation. Mais dans beaucoup de cas, lorsque l'enfant dit une chose et que l'adulte dit que ce n'est pas arrivé, ce n'est pas une question de perception.

Le sénateur Nurgitz: C'est une négation absolue. Je comprends cela. Vous avez dit que selon les études américaines, le témoignage des enfants est accepté dans environ 80 p. 100 des cas. De quelle façon ces études ont-elles été faites? Des rapports ont-ils été rédigés à ce sujet?

M. Bala: Il y a de nombreux rapports, car il y a eu de nombreuses études, et chacun donne des chiffres différents. Je ne crois pas avoir parlé de 80 p. 100. Je pense plutôt avoir fait état d'une forte majorité des cas, car plusieurs études ont été faites et elles ont conduit à des statistiques légèrement différentes. Elles ont corroboré la crédibilité des enfants comme témoins. David Jones et Gil Goodman ont chacun fait une étude sur la crédibilité des enfants qui témoignent. Je vais vous laisser des exemplaires. Les deux portent certainement à

[Text]

them have been controlled studies. For example, they are not involving directly sexual abuse, but just saying "Let us have a mock demonstration and see how accurate children are as opposed to adults in recalling an event an hour later, or a week or two weeks later." So you can do that kind of controlled study.

In the sexual abuse situation, which is not really a question so much of memory as of reliability, credibility and honesty it becomes very difficult. Part of the difficulty turns out that interfamilial sexual abuse cases a stepfather may be sexually abusing his daughter. Often the child will herself recant. That is a well-documented phenomena. We can leave you a paper about that called "The Child Abuse Syndrome". Often a child will say "I was abused", and the father, the mother, and so on, will say "You do not really want that to happen; you don't really want Dad to go to jail. This did not really happen." It is well documented that in many such cases the child says it did not happen. Then you get into the question of "How do you know what did or did not happen?"

There are ultimate questions about reliability. To my knowledge there are no cases where an accused has falsely said "I did it", just to make everyone feel good. There are lots of cases where a child says "I was sexually abused", and then retracts that because of a sense of guilt. There is no case where the sexual abuser says "If the child says that I did it, I will falsely confess." So that may be one aspect of reliability.

Senator Doyle: Madam Chairman, I would like to come back to writing into the law the omission of a judge to allow the child's mother, or whoever, to sit beside the child while testimony is being given. If it is a situation where the person who is being accused is a mother's husband or a mother's boyfriend, and he has lived for some time with the child, and if you were the lawyer defending the accused, would you not feel that you should be able to say to the court, "Well, if the mother is going to sit on one side of him, then the father should sit on the other. He is as innocent in this court as the mother, until proven guilty, and if he wants to sit beside the child and morally reinforce the child, who can say nay?" If you write this into law, are you not inviting a great dispute over whose right it is to comfort, console or steady the nerves of the child?

Professor Bala: Going back to the point made earlier by a fellow senator, I think that the idea behind having a person accompany the child to the witness stand is not because that person has a right to be with the child but, rather, because we want the best possible evidence or we want to settle down the child. To some extent it could be anyone of a number of people. It strikes me that if the adult is accused of committing the particular offence and the child is presumably testifying about

[Traduction]

se demander comment on peut faire la différence. Certaines de ces études étaient contrôlées. Par exemple, elles ne portaient pas directement de cas d'abus sexuel, mais plutôt de simulations permettant de voir l'exactitude avec laquelle les enfants, comparativement aux adultes, se souvenaient d'événements survenus une heure, une semaine ou deux semaines auparavant. On peut donc arriver à se faire une idée assez juste grâce à des études contrôlées de ce genre.

Dans les cas d'abus sexuel, il n'est pas tant question de l'exactitude du souvenir que de la stabilité, de la crédibilité et de l'honnêteté du témoin; il devient très difficile de trancher. Une partie du problème tient au fait que dans les cas d'abus sexuels à l'intérieur d'une famille, par exemple, dans le cas d'un beau-père qui abuse sexuellement de sa belle-fille, il arrive souvent que l'enfant se rétracte. C'est un phénomène bien connu. Nous pourrions vous laisser un document à ce sujet qui s'intitule «*The Child Abuse Syndrome*». Dans de nombreux cas, l'enfant déclare qu'on a abusé de lui, et son père, sa mère ou une autre personne lui dit: «Tu ne peux pas vraiment tenir à ce que papa aille en prison. En réalité, il n'a jamais abusé de toi». Nous savons très bien que dans de nombreux cas de ce genre, l'enfant dit qu'il ne s'est rien passé. On se demande alors comment distinguer ce qui est arrivé de ce qui n'est pas arrivé.

La crédibilité des enfants qui témoignent soulève des questions très difficiles. À ma connaissance, il n'est jamais arrivé qu'un accusé fasse de faux aveux, mais il est souvent arrivé qu'un enfant dise d'abord qu'on a abusé de lui sexuellement et qu'il se rétracte ensuite à cause d'un sentiment de culpabilité. Par contre, il n'est jamais arrivé qu'un agresseur sexuel dise: «Si l'enfant dit que j'ai fait cela, alors j'avoue que je l'ai fait, mais c'est faux». Il faut aussi tenir compte de cela lorsqu'on étudie la question de la crédibilité des enfants qui témoignent.

Le sénateur Doyle: Madame la présidente, je voudrais revenir au fait que dans la loi, on a oublié de permettre à un juge d'autoriser la mère d'un enfant victime, ou une autre personne, à accompagner l'enfant à la barre des témoins. Supposons que l'accusé soit le mari ou le concubin de la mère de la victime et qu'il ait vécu avec l'enfant pendant quelque temps; si vous étiez chargé de le défendre, ne croyez-vous pas que vous devriez avoir le droit de dire au tribunal que puisque la mère accompagne l'enfant à la barre des témoins, le père devrait pouvoir le faire également, puisque tant qu'il n'a pas été reconnu coupable, il est aussi innocent que la mère devant le tribunal, et que s'il veut accompagner l'enfant et l'appuyer moralement, personne ne peut s'y opposer? Si on prévoyait une telle chose dans la loi, cela ne susciterait-il pas un grand débat lorsque viendrait le temps de décider qui a le droit d'accompagner l'enfant pour le réconforter, le consoler ou l'encourager?

M. Bala: Pour revenir à ce qu'un autre sénateur a dit tout à l'heure, je crois que si nous permettons à une personne d'accompagner l'enfant à la barre des témoins, cette personne n'aurait pas un droit à cet égard, mais uniquement l'autorisation de réconforter l'enfant pour qu'il donne le meilleur témoignage possible. Plusieurs personnes pourraient même jouer ce rôle. Il me semble que si l'adulte est accusé d'avoir abusé sexuellement de l'enfant et que présumément, l'enfant soit là

[Text]

the fact and if the crown is only calling the child, who will be saying, "Yes, this person did this to me", then, presumably, the child is going to say, "I do not want that person sitting beside me." Neither that person nor any other person has the right to sit beside the child. The person is there to facilitate obtaining the truth or to facilitate minimizing risk or both.

Senator Doyle: But, as the same senator said, if my recollection is holding up, you are serving two purposes here—the purpose of adequate defence for the accused, which is the prime purpose, and, second, you are trying to make the experience as untraumatic as possible for the child who is a witness. I can see room there, and I would like to be assured that there is no room, for controversy over what the law says about another person sitting with the witness.

Mr. Ward: The general approach is that the judge makes the decision. It is almost to a fault how scrupulous the person who is allowed to be with the child is, in effect, examined. In interfamilial child abuse cases it is neither parent. It is a guardian or social worker who has been with the child or someone totally independent and outside the situation. I know of two cases in Wisconsin where the father was brought in, but, as the judge explained in the tape recording I have of his address, the father was there because the accused had no relation to the family. Of course in an interfamilial case a member of the family would not be an acceptable counsellor. Perhaps "counsellor" is the wrong term, because the person is not allowed to say anything or to do much more than apply some warmth and comfort to the young child. I am referring here to very young children. The child in question in the case was only six years old.

Senator Doyle: In other words, you are saying that if you are going to write law you should include that the judge has the discretion in the matter, not that the judge shall do thus and so on.

Mr. Ward: Absolutely.

Professor Bala: We do not have a specific wording for you to consider. Certainly, it would be something that is discretionary and something that focuses on the person who accompanies the child to the witness stand, who would not be, at least at that point, a direct witness nor directly involved in making the allegations.

Senator Bonnell: We are talking here about sufficiently intelligent children. Does it state somewhere in the statutes that the judge makes the decision about who is sufficiently intelligent?

Professor Bala: I think that it is implicit. Certainly, it would follow the practice of present law and present procedure. The judge controls the proceedings, and he would decide whether a

[Traduction]

pour en témoigner et qu'il dise au procureur de la couronne que l'accusé a effectivement abusé de lui, on peut présumer qu'il ne voudra pas que l'accusé l'accompagne à la barre des témoins. Personne, pas même l'accusé, n'a le «droit» d'accompagner l'enfant à la barre des témoins. Quiconque sera autorisé à l'accompagner ne le fera que pour l'aider à dire la vérité ou à traverser l'épreuve du témoignage ou les deux.

Le sénateur Doyle: Mais comme le même sénateur l'a dit, si ma mémoire est fidèle, le fait d'accompagner l'enfant viserait deux objectifs, à savoir, premièrement, celui de permettre à l'accusé de bien se défendre, ce qui est le principal objectif, et deuxièmement, celui d'atténuer l'effet traumatisant de l'épreuve du témoignage sur l'enfant qui témoigne. Je crois que si la loi permettait que quelqu'un accompagne l'enfant pendant son témoignage, cela pourrait susciter une controverse, et je voudrais qu'il n'y ait aucune possibilité de controverse.

M. Ward: En général, c'est au juge qu'il revient de prendre cette décision. La personne qui est autorisée à accompagner l'enfant à la barre des témoins subit, en fait, un examen minutieux presque à l'excès. Lorsqu'un enfant a été victime d'abus sexuel de la part d'une personne de sa famille, aucun des parents n'est autorisé à l'accompagner. Seul son gardien ou un travailleur social qui connaît bien l'enfant et que celui-ci connaît bien ou encore une personne totalement indépendante ou étrangère à la situation peut l'accompagner. Je connais deux cas survenus au Wisconsin dans lesquels le père de la victime a été autorisé à l'accompagner pendant son témoignage, mais, comme le juge l'a expliqué dans l'enregistrement magnétique qui a été fait lorsqu'il a rendu son jugement, le père n'a eu cette autorisation que parce qu'il n'entretenait aucune relation avec la famille. Il est évident que dans un cas d'abus sexuel par un membre de la même famille, aucun membre de la famille ne constituerait un conseiller acceptable. Le terme «conseiller» est peut-être mal choisi, parce que la personne en question n'est pas autorisée à dire un mot ou à faire quoi que ce soit d'autre que de prodiguer de la tendresse et du réconfort à l'enfant. Je vous parle de très jeunes enfants. Dans ce cas-ci, la victime n'avait que six ans.

Le sénateur Doyle: En d'autres termes, vous dites que si cela doit être autorisé par la loi, celle-ci devrait prévoir uniquement que le tout est laissé à la discrétion du juge, sans préciser ce qu'il fera ou ce qu'il ne fera pas.

M. Ward: Exactement.

M. Bala: Nous n'avons pas de libellé à vous proposer. Il est certain que la disposition conférerait un pouvoir discrétionnaire au juge et prévoirait que la personne qui doit accompagner l'enfant à la barre des témoins ne doit pas avoir été un témoin oculaire de l'incident ni avoir porté elle-même l'accusation.

Le sénateur Bonnell: Il est question dans le projet de loi de l'intelligence suffisante des enfants. La loi prévoit-elle que c'est au juge de décider si l'enfant est suffisamment intelligent?

M. Bala: Elle ne le dit pas, mais c'est sous-entendu. C'est certainement ce qui ressort du droit et de la procédure actuels. Le juge contrôle ce qui se passe aux audiences et c'est lui qui

[Text]

child is sufficiently intelligent in this kind of voire dire—a hearing within a hearing to determine the intelligence. Then the judge will determine whether to allow the child to testify. Then it is up to the trier of fact to assess the credibility of the evidence.

The concern that we have is that if you get into the initial hearing and the judge says, “Well, you are a child of average intelligence but I do not think you are sufficiently intelligent so I am not going to allow you to testify” particularly in a trial where this a jury, the jury will not even hear the child witness testify.

Senator Bonnell: Where does the judge get that right? I am not a lawyer, so I do not understand how you get rights without legislation to back you up. Where does the judge obtain the right to say, “You don’t have the right to testify because, in my opinion, you are not sufficiently intelligent.”

Professor Bala: The judge obtains that right from the Evidence Act and the way in which it has been interpreted by the courts over the years. In all judicial systems, judges decide, subject to the constraints of the legislature, who is going to be a witness and under what circumstances. For example, judges control the taking of an oath and the giving of an affirmation, and in this case judges decide on issues of so-called competency of witnesses. Here, Parliament is instructing a judge as to what the criteria for competency will be. It is our view that the criteria should simply be that if the child is capable of communicating with the trier of fact—be it a judge or jury—the child should be able to testify, and then the trier of fact would decide what weight to give to that evidence.

Senator Bonnell: If the lawyer for the defence said that he does not think the witness has sufficient mental capacity and, according to the proposed sub section 16(1) contests the mental capacity of the witness, as long as he can show that the witness does not understand the nature of an oath or a solemn affirmation it is proof enough that the witness does not have the mental capacity?

Professor Bala: At present there is the need for this kind of inquiry into an oath or solemn affirmation. In fact, if you look at the present law, which is on page 9a of the bill, there is the necessity for this kind of inquiry of whether the child understands the nature of the oath or is otherwise possessed of sufficient intelligence and understands the duty of speaking the truth. At present a lot of cases deal with understanding the nature of an oath, what it means. Does it mean that if you do not tell the truth you might go to jail or that you are committing a sin? What are the consequences of a sin? The judge used to say, “You have to know that there are spiritual consequences of violating an oath and what the spiritual consequences are.” People started to ask “Who knows what the consequences are of telling the truth. We know that there are temporal consequences in the sense of committing the offence of perjury, but who knows what the spiritual consequences are for any child or person violating an oath?” Because of these questions we have moved away from this kind of inquiry.

[Traduction]

décide si un enfant est suffisamment intelligent au cours d’une audience, si on veut, dans le cadre de l’audience à proprement parler. Le juge décide alors s’il autorisera l’enfant à témoigner, après quoi il revient au juge des faits d’évaluer la validité du témoignage.

Ce qui nous inquiète, c’est que si au cours de l’audience initiale, le juge estime que l’enfant est d’une intelligence moyenne, mais qu’il n’est pas suffisamment intelligent pour témoigner, surtout si c’est un procès avec jury, le jury n’entendra pas le témoignage de l’enfant.

Le sénateur Bonnell: Qu’est-ce qui donne ce droit au juge? Je ne suis pas avocat et je ne comprends pas comment un juge peut s’octroyer des droits qui ne sont pas prévus par la loi. Qu’est-ce qui l’autorise à retirer à un enfant le droit de témoigner sous prétexte qu’il estime qu’il n’est pas suffisamment intelligent?

M. Bala: Ce droit lui est conféré par la Loi sur la preuve au Canada et par l’interprétation qu’en ont donnée les tribunaux au cours des années. Dans tous les systèmes judiciaires, ce sont les juges qui décident, sous réserve des conditions imposées par les législateurs, qui aura le droit de témoigner et dans quelles circonstances. Par exemple, ce sont eux qui décident qui prêtera serment et qui témoignera sur la foi d’une affirmation solennelle, et dans ce dernier cas, ce sont eux qui tranchent la question de la compétence des témoins. Dans le projet de loi, le Parlement communique aux juges les critères sur lesquels ils devront baser leur décision. A notre avis, il ne devrait y avoir qu’un seul critère, à savoir l’aptitude de l’enfant à communiquer avec le juge des faits—qu’il s’agisse d’un juge ou d’un jury—son aptitude à témoigner; il reviendrait alors au juge des faits de décider du poids à accorder au témoignage.

Le sénateur Bonnell: Si l’avocat de la défense estime que la capacité mentale du témoin n’est pas suffisante et qu’il invoque le paragraphe 16(1) pour la mettre en doute, il lui suffirait de démontrer que le témoin ne comprend pas la nature du serment ou de l’affirmation solennelle pour le prouver, n’est-ce pas?

M. Bala: Actuellement, il faut effectuer ce genre d’enquête au sujet du serment ou de l’affirmation solennelle. La disposition actuelle, qui figure à la page 9a du projet de loi, stipule en effet qu’il faut faire ce genre d’enquête pour déterminer si l’enfant comprend la nature d’un serment ou s’il est doué d’une intelligence suffisante et s’il comprend le devoir de dire la vérité. Présentement, beaucoup d’affaires portent sur la compréhension de la nature d’un serment. Cela signifie-t-il que si l’on ne dit pas la vérité, on peut être envoyé en prison ou que l’on commet un péché? Quelles sont les conséquences d’un péché? Un juge disait qu’il faut savoir qu’il y a des conséquences morales à violer un serment et en quoi elles consistent. Certains ont commencé à se demander qui connaissait les conséquences de dire la vérité. Nous savons que le fait de se parjurer a des conséquences temporelles, mais qui sait quelles sont les conséquences morales pour un enfant ou un adulte qui viole un serment? À cause de ces questions, on a renoncé à ce genre d’enquêtes qui ne sont d’ailleurs pas vraiment utiles pour obte

[Text]

Besides, such inquiries are not really useful in getting at the truth. To some extent Bill C-15 moves away from this sort of inquiry and says that the test is simply one of sufficient intelligence. The test is really set out in proposed subsection 16(3), that a child can testify if the judge is satisfied that the child was possessed of sufficient intelligence.

Senator Bonnell: But mental capacity is different. Proposed subsection 16(1) indicates that if the mental capacity is challenged the court shall, before permitting the person to give evidence, conduct an inquiry.

Professor Bala: That is correct. The question of mental capacity involves the broader criteria, and the specific test of mental capacity is then sufficient intelligence.

Senator Bonnell: But only as long as you determine whether the person understands the nature of the oath and whether the person is sufficiently intelligent. The person must understand the nature of the oath; otherwise, the person does not have the mental capacity.

Professor Bala: That proposal would remove the necessity to consider the oath or solemn affirmation. If you look at proposed subsection 16(3) it refers to a person who does not understand the nature of the oath but who, if sufficiently intelligent, may testify on promising to tell the truth.

Senator Bonnell: But that proposal only applies to the person who is sufficiently intelligent. I am talking about the fellow who does not have the mental capacity, whose mental capacity is challenged. The proposed subsection 16(5) says:

A party who challenges the mental capacity of a proposed witness of 14 years of age or more has the burden of satisfying the court—

So “mental capacity” is a different thing altogether from “sufficiently intelligent”. As I see it, they are two different things. Why would they say, “Whose mental capacity is challenged?”

Professor Bala: One of the things—and quite understandably—is that this is a general provision. What you have before you is part of the present Evidence Act, and it deals with all kinds of witnesses. For example, there are mentally handicapped adults who will be testifying—and perhaps mentally handicapped children as well. The question concerning mentally handicapped adults is: “Will we allow this mentally handicapped adult, who may be 25, to testify?” Well, the judge takes a look at section 16 of the Evidence Act, which tells the judge what the criteria will be for allowing someone to testify if their capacity is challenged. The first thing the judge will do is say, “Well, if you are over 14, we will presume you have the capacity, but maybe someone can challenge your capacity and show that you do not have the capacity to testify;” or he will say, “As a judge, I have to be focusing in on the question of do you have sufficient intelligence to justify the reception of your evidence?”

Mr. Ward: I think senator, that you have put your finger on a great concern of ours, which is that this part of the Canada

[Traduction]

nir la vérité. Dans une certaine mesure, le projet de loi C-15 met ce genre d'enquête au rancart et stipule que le critère à considérer est simplement celui de l'intelligence suffisante. Aux termes de ce critère énoncé au paragraphe 16(3), un enfant peut témoigner si le juge estime qu'il est suffisamment intelligent.

Le sénateur Bonnell: Mais la question de la capacité mentale est différente. Le paragraphe 16(1) du projet de loi prévoit que, lorsque la capacité mentale d'une personne est mise en doute, le tribunal doit mener une enquête avant d'autoriser cette personne à témoigner.

M. Bala: C'est exact. La capacité mentale est une notion générale que l'on mesure par le degré d'intelligence.

Le sénateur Bonnell: Il faut déterminer si la personne comprend la nature d'un serment et si elle est suffisamment intelligente. Il faut qu'elle comprenne la nature d'un serment, autrement elle n'a pas la capacité mentale de témoigner.

M. Bala: Aux termes de cette disposition, il ne serait plus obligatoire de comprendre la nature du serment ou de l'affirmation solennelle. Le paragraphe 16(3) du projet de loi stipule en effet qu'une personne qui ne comprend pas la nature du serment, mais qui est suffisamment intelligente, peut témoigner sur promesse de dire la vérité.

Le sénateur Bonnell: Mais cette disposition ne s'applique que dans la mesure où la personne est suffisamment intelligente. Je parle de celle qui n'a pas la capacité mentale de témoigner, celle dont la capacité mentale est mise en doute. Le paragraphe 16(5) est ainsi libellé:

La partie qui met en question la capacité mentale d'un éventuel témoin âgé au moins de 14 ans doit convaincre le tribunal...

La «capacité mentale» est donc tout à fait différente de «l'intelligence suffisante». À mon sens, il s'agit de deux notions distinctes. Pourquoi serait-il question de capacité mentale mise en doute?

M. Bala: Il faut bien comprendre qu'il s'agit d'une disposition générale. Vous avez devant vous une partie de l'actuelle Loi sur la preuve au Canada, et celle-ci vise tous les genres de témoins. Ainsi, il se peut que des adultes handicapés mentaux soient appelés à témoigner, et peut-être également des enfants handicapés mentaux. Dans le cas des adultes handicapés mentaux la question qui se pose est la suivante: Doit-on autoriser un adulte handicapé mental âgé de 25 ans à témoigner? Le juge consulte alors l'article 16 de la Loi sur la preuve, qui énonce les critères à respecter pour permettre à quelqu'un dont la capacité mentale est mise en doute de témoigner. Le juge se dira d'abord que si la personne est âgée de plus de 14 ans, on suppose qu'elle a la capacité de témoigner; toutefois, quelqu'un peut mettre en doute cette capacité et prouver que la personne n'est pas apte à témoigner. Il pourra aussi se dire, qu'en tant que juge, il doit se demander si la personne est suffisamment intelligente pour justifier la réception de son témoignage.

M. Ward: A mon avis, sénateur, vous avez mis le doigt sur une de nos grandes préoccupations: cette partie de la Loi sur la

[Text]

Evidence Act has nothing to do specifically with all of the work that has been done on child sexual abuse. In fact, it is a reproduction of Bill S-33 that was presented November 18, 1982, which pre-dates the publishing of Badgley's report and Paul Fraser's report; so we have half a bill here dealing with children who are sexually abused, and we have half a bill that pays little attention to them as the group that we are trying to protect. We have been very concerned about that and have been unable to get an explanation from the Department of Justice on why it chose this as a response to child sexual abuse. We fear that it is not a response to child sexual abuse, but rather is a piece of Bill S-33 which did not pass into law. Your point is well taken.

Senator Bonnell: I would like to get your opinion on something else. Don't you think that in all cases of child sex abuse the public should not be allowed to be in the court? In all cases of child sex abuse, what good is the public doing there? It will not do the public any good; it certainly will not do the child any good; it will not do any good to be there in order to get any further evidence out of the children or in solving the case; and it will not make any better justice. Don't you think that rather than leave it to the discretion of a judge, in all cases of child abuse under 14 years of age the public should be excluded?

Senator Buckwold: Does that exclude the press, too?

Senator Bonnell: No; the press can be there, provided they do not print it.

Senator Cogger: Are you suggesting, Senator Bonnell, that if a teacher of previously good repute finds himself accused, then automatically, he should be devoid of the support of his community, his colleagues, his family, his friends—other students, for that matter, if it will not impede the gathering of evidence. Why would the accused not be allowed the support of all the people in court who, by their mere presence, would testify to his previous good character?

Senator Bonnell: Well, they can come to court and testify.

Senator Cogger: No; but their mere presence might be a statement. What I am saying to you, senator, is that if it will not impede the gathering of evidence, if it will not intimidate the witness, are you suggesting that nevertheless, automatically, the accused—because he is accused, because the main witness against him is under 14 years of age—shall automatically be deprived of the presence of people who would otherwise offer him moral support?

Senator Bonnell: I would say that maybe the whole school would say that he was a great fellow all his life. Not all "great fellows for all their life" have committed a crime.

Senator Cogger: That is for the jury to decide.

Senator Bonnell: That is right; and therefore the fact that they are all there giving him moral support does not mean he is innocent or guilty; the jury will have to decide that. Put the

[Traduction]

preuve au Canada ne tient pas compte de tout le travail qui a été effectué au sujet des enfants victimes d'agressions sexuelles. Il s'agit en fait d'une réplique du projet de loi S-33 qui a été déposé le 18 novembre 1982, avant la publication des rapports Badgley et Fraser; en conséquence, la moitié du projet de loi traite des enfants qui sont victimes d'agressions sexuelles, et l'autre accorde peu d'attention à ce groupe que nous essayons de protéger. Ce problème nous préoccupe beaucoup et nous n'avons pu obtenir du ministère de la Justice qu'il nous explique pourquoi il avait opté pour cette solution au sujet des enfants victimes d'agressions sexuelles. A notre avis, le projet de loi ne constitue pas une solution aux problèmes des enfants victimes d'agressions sexuelles; il s'agit plutôt d'une partie du projet de loi S-33 qui n'a pas été adopté. Vos remarques sont très pertinentes.

Le sénateur Bonnell: J'aimerais avoir votre opinion sur une autre question. Ne croyez-vous pas que le public devrait être exclu de la salle d'audience dans toutes les affaires d'agressions sexuelles d'enfants? A quoi bon laisser le public assister à ces procès? Il n'a rien à y gagner et l'enfant encore moins; cela ne facilite pas le témoignage de l'enfant, cela n'aide pas à régler l'affaire et la justice ne s'en porte pas mieux. Ne pensez-vous pas qu'il faudrait systématiquement exclure le public, au lieu de laisser cette question à la discrétion du juge, dans les cas d'agressions d'enfants de moins de 14 ans?

Le sénateur Buckwold: Devrait-on exclure les représentants de la presse aussi?

Le sénateur Bonnell: Non, les représentants de la presse pourraient être présents à condition qu'ils ne publient pas certains renseignements.

Le sénateur Cogger: Voulez-vous dire, sénateur Bonnell, qu'un enseignant qui a toujours joui d'une excellente réputation et contre lequel pèsent maintenant des accusations devrait automatiquement être privé de l'appui des membres de sa collectivité, de ses collègues, de sa famille, de ses amis et des autres étudiants, si cela n'entrave pas la collecte des témoignages? Pourquoi refuser à l'accusé l'appui de tous ceux qui, par leur simple présence dans la salle d'audience, témoigneraient de sa bonne réputation passée?

Le sénateur Bonnell: Ils peuvent venir témoigner.

Le sénateur Cogger: Mais leur simple présence peut être révélatrice. Voulez-vous dire, sénateur, que si cela n'entrave pas la collecte des témoignages, si cela n'intimide pas le témoin, l'accusé doit automatiquement, parce qu'il est accusé, parce que le témoin à charge a moins de 14 ans, être privé de la présence de ceux qui lui offriraient autrement leur soutien moral?

Le sénateur Bonnell: Même si toute l'école dit que c'est un bon diable, il n'en demeure pas moins que certains bons diables ont parfois commis des crimes.

Le sénateur Cogger: C'est au jury qu'il appartient d'en décider.

Le sénateur Bonnell: C'est exact. En conséquence, le fait que certains soient présents pour le soutenir moralement ne signifie pas qu'il est innocent ou coupable; c'est le jury qui doit

[Text]

evidence before the court and let the judge decide. The thing I am trying to say is that I can see that this is quite a trauma to the child, and it is also quite a trauma to the teacher in that case, to have all of these people in there listening to this sexual harrassment situation that they say is alleged to happened. I do not see much sense of it happening. Personally I would think the thing should be ruled out for all of these children—that is only my opinion; you are a lawyer, and you know better than I, but as a layperson—

Senator Cogger: No, I don't, I was merely asking the question, senator.

Senator Bonnell: Well, I gave you my opinion.

Professor Bala: To be clear about what the position of the Canadian Council on Children Youth is, first of all we are only talking about exclusion of the public when the child is testifying. What you are raising—and I think perhaps understandably—is a concern, regarding people in any criminal context who, as it turns out, are falsely accused—in the sense of a case where someone is accused of an event and then acquitted—one can say, “Well, the public will only remember that they were charged, and so on.” For better or worse, it is very clear in our Constitution—the courts, I think, have recently reaffirmed this—that the public ordinarily has a right of access to court proceedings and to know that people are accused and to see trials, and so on. It is necessary for the state, essentially, to justify why and in what circumstances members of the public are being excused or excluded. It has, however, been established in cases under the Young Offenders Act that a legitimate state interest is the protection of children and young people; so the provisions of the Young Offenders Act which said that you can exclude members of the public or restrict publication to protect young people were challenged by the media and were specifically upheld as being a legitimate reason for the state to exclude—

Senator Cogger: You are talking about the Young Offenders Act where a young person is the accused.

Professor Bala: But the issue there is the interpretation of a provision, essentially, of the Constitution that deals with freedom of the press; I was speaking about it in that kind of context. We would submit to you—and, of course, ultimately it is for the courts to decide—that on the issue of whether the public should be present at a trial relates not simply to the relationship between the accused and the state, or the accused and the court—although the issue of moral suport had been raised—but it also says something about the very nature of our society. We have an open court system. On the whole, that is a good thing. We want the public to be involved, to know what is going on in the courts—or at least, if the alternative is a closed court system, in an open court system. An open court system on the whole is a better thing; but sometimes we want to exclude the public for good reason. If society has good reason, we may exclude them. I think it has been pointed out that this is an exclusion of the public both in the interests of the victim and in the interests of securing access to the truth.

Senator Doyle: It might also be said that if the public is not there, and often the press is referred to as the public, the press has no privilege whatsoever in the court; but if there is no one

[Traduction]

en décider. Que les témoins fassent leur déposition devant le tribunal et que le juge décide. Ce que je veux dire, c'est qu'il peut être très traumatisant pour l'enfant, et en l'occurrence, pour le professeur, que tout ce monde soit là à écouter ces allégations de harcèlement sexuel. Je ne vois pas en quoi c'est utile. Personnellement, je pense qu'il faudrait exclure le public de toutes les affaires où des enfants sont en cause. Il s'agit simplement de mon opinion. Vous êtes avocat et connaissez mieux ces questions que moi, mais en tant que profane . . .

Le sénateur Cogger: Je ne connais pas cela mieux que vous; je vous posais simplement la question, sénateur.

Le sénateur Bonnell: Eh bien je vous ai donné mon opinion.

M. Bala: J'aimerais que la position du Conseil canadien de l'enfant et de la jeunesse soit claire; premièrement, nous demandons seulement que le public soit exclu lorsque l'enfant témoigne. Vous craignez, à juste titre, je pense, que dans le cas où quelqu'un est accusé à tort, puis acquitté, le public ne se souvienne que des accusations qui pesaient contre lui. Pour le meilleur ou pour le pire, notre Constitution stipule clairement, et si je ne m'abuse, les tribunaux l'ont confirmé récemment, que le public a habituellement le droit d'être informé des poursuites qui sont intentées et des accusations qui pèsent contre ses pairs, d'assister aux procès, etc. L'État doit par ailleurs justifier pour quelles raisons et dans quelles circonstances le public est exclu. Il a toutefois été établi que pour les affaires jugées en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, il est dans l'intérêt légitime de l'État de protéger les enfants et les adolescents. Les médias ont contesté les dispositions de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, qui stipulent que le public peut être exclu ou que l'on peut interdire la publication de certains renseignements pour protéger les adolescents, mais les tribunaux ont confirmé que l'État pouvait avoir des raisons légitimes d'exclure . . .

Le sénateur Cogger: Vous parlez des cas où un adolescent est accusé aux termes de la *Loi sur les jeunes contrevenants*.

M. Bala: Je parlais de l'interprétation d'une disposition de la Constitution qui touche la liberté de presse. Nous savons qu'en fin de compte, c'est aux tribunaux qu'il appartiendra de trancher, mais nous vous signalons que la présence du public à un procès dépend non seulement du lien qui existe entre l'accusé et l'État ou l'accusé et le tribunal, même si la question de l'appui moral a été soulevée, mais aussi de la nature même de notre société. Nous avons un système judiciaire ouvert. Dans l'ensemble, c'est bien. Nous voulons que la population participe, sache ce qui se passe devant les tribunaux; du moins, s'il nous faut choisir entre un système judiciaire fermé et un système judiciaire ouvert, le système ouvert est en général préférable. Mais il peut arriver que nous voulions exclure le public pour une raison valable. Si la société a de bonnes raisons de le faire, nous pouvons interdire l'accès du public aux tribunaux. Je pense qu'on a indiqué qu'il pouvait être exclu dans l'intérêt de la victime et pour garantir le dévoilement de la vérité.

Le sénateur Doyle: Il faudrait également ajouter que si le public n'est pas admis, et la presse est souvent assimilée au public, la presse n'a pas le privilège d'entrer au tribunal; par

[Text]

there seeing what is happening and recording what is happening, or not we will not know whether we will need another new law.

Mr. Ward: That's right.

Senator Doyle: because this may not work. In spite of the good efforts in the other place and the good efforts that may be made here, the act may not work. It may work to the detriment of the child who is the witness; it may work to the detriment of the accused, it may not function. It may be a glorious success and other jurisdictions would want to copy it, but unless the public is there, there will not be anything other than the occasional article in learned journals written by one of the participant members of the court. You guys would not be there.

Mr. Ward: We found ourselves in agreement with the Association of Defence Lawyers, when we appeared before the other committee, in that they are, understandably as we all are, faced with the great difficulty of someone, who has been accused and acquitted, clearing their name and reputation on something like a charge of child sexual abuse.

They suggested, and we see no reason why it should not be part of the law, that there be a ban on publishing the names until the court has made a decision and a finding of fact. That applies both to the accused and to the victim.

Senator Doyle: There are many precedents for that, particularly in the case of women who testify in rape cases. This is the case regardless of how the trial turns out. Unless the woman has fabricated the charge and the judge has castigated her for it, the name is never released. In a small town you may be able to guess who is involved, but here in Ottawa it would be a different situation.

Mr. Ward: I will conclude with one final example regarding the administration of an oath. This is not one of the far-fetched cases of explaining, "how the devil will get you." We have all seen cases of that.

In a case in Newfoundland a judge asked a seven-year old the question, "What is the truth?" The seven-year old replied, "The truth is telling what happened." Instead of reacting in any way to that statement by the child, the judge was silent. The child looked to the crown and looked to the judge and, confused by the silence, tried again to define truth. Silence greeted the child again. Each time the child tried to explain she had a feeling she had given the wrong answer and became further and further away from what I thought was a perfectly good answer.

The judge finally said, "Well, I see you are having troubles with this. Could you tell me, what is an oath? Do you know what an oath is?" The child said, "Yes." The judge said, "What is an oath?" The child responded, "It is something my mommy brings home from the grocery store." The child thought it was a loaf of bread and gave a perfectly good answer to what she thought was the question.

[Traduction]

ailleurs si personne n'assiste au procès et ne consigne ce qui s'y passe, nous ne saurons pas si nous avons besoin d'une autre loi ou non.

M. Ward: C'est juste.

Le sénateur Doyle: Parce que la loi peut ne servir à rien. Malgré les efforts déployés à l'autre endroit et ici, la loi pourrait bien ne pas donner d'heureux résultats. Elle peut nuire au jeune témoin et à l'accusé; elle peut être inutile. Elle peut, par ailleurs, être fructueuse au point où d'autres administrations voudront l'imiter, mais sans la présence du public, nous ne saurons rien à ce sujet, sauf par un rare article publié dans des journaux spécialisés et rédigé par un magistrat. Vous vous ne serez pas là.

M. Ward: Quand nous avons comparu devant l'autre comité, nous étions du même avis que l'Association des avocats de la défense qui est aux prises, tout comme nous, avec les problèmes éprouvés par celui qui est acquitté d'une accusation d'avis sexuel à l'encontre d'un enfant mais dont la réputation est ternie.

L'association a proposé, et nous ne voyons pas pourquoi cette proposition ne pourrait pas figurer dans la loi, qu'on interdise de publier les noms des parties en cause jusqu'à ce que le tribunal ait pris une décision et soit arrivé à une conclusion. Cette interdiction s'appliquerait tant aux accusés qu'aux victimes.

Le sénateur Doyle: Il y a de nombreux précédents à ce sujet, particulièrement dans le cas de femmes qui ont témoigné dans des causes de viol. L'interdiction est maintenue indépendamment de l'issue du procès. A moins que la femme ait inventé l'accusation et ait été punie par le juge, les noms ne sont jamais divulgués. Dans une petite localité, on peut toujours deviner de qui il s'agit, mais ici, à Ottawa, la situation serait différente.

M. Ward: Je conclurai avec un dernier exemple au sujet de l'utilisation du serment. Ce n'est pas un de ces cas extrêmes où l'on entre dans des considérations tout à fait farfelues. Nous en avons tous vu des exemples.

À Terre-Neuve, un juge a demandé à une enfant de sept ans de lui donner la définition de la vérité. L'enfant a répondu que dire la vérité c'était dire ce qui se passait. Au lieu de réagir à la réponse de l'enfant, le juge est resté silencieux. L'enfant a jeté un coup d'œil à la partie plaignante puis au juge et, gênée par le silence, elle a essayé de répondre autre chose. Sa réponse a de nouveau été suivie d'un moment de silence. Chaque fois que l'enfant essayait de s'expliquer, elle avait l'impression de se tromper, et elle s'éloignait de plus en plus de ce qui, à mon avis, est une réponse parfaitement valable.

Le juge s'est enfin adressé à elle pour lui dire qu'il constatait qu'elle avait du mal à répondre. Il lui a ensuite demandé de lui donner la définition du serment, «oath» en anglais. Il lui a demandé si elle savait ce qu'était un serment. L'enfant lui a dit, oui, que sa mère en achetait à l'épicerie. Elle croyait qu'il s'agissait d'un pain, «loaf of bread» en anglais, et elle a donné une réponse correcte à ce qu'elle croyait être la question.

[Text]

Interestingly enough, she was not considered to be a credible witness and the case was adjourned. The case involved two young children aged seven and five years old. They were returned to the family of the accused who was the father in this case. The Children's Aid Society is now in a very unenviable position of trying to figure out how they can use what they feel is a clearly documented case of child sexual abuse, with no adjudication, to protect those children. This kind of situation is not all unusual under the present laws of evidence.

Senator Bonnell: I should like to continue with a question concerning closed-circuit television. I thought that under Canadian law the accused person had the right to hear and see what an accuser was saying. If the accused or the witness is removed to another room, are not some of the accused's rights being taken away from him?

Professor Bala: I think it is important to remember that in Canada there is not what is referred to in the United States as a right of confrontation. In the United States it has been held as part of their constitution that the accused has a right of confrontation, which means something along the lines of what you are saying. Even in the United States, where it has been held that there is a constitutional right of confrontation, that does not necessarily mean that you have to be in the same room. It means you have the right to a fair trial and that you have the right to challenge evidence. For example, if a child were testifying in another room the lawyer for the accused could and would cross-examine the child.

The right of confrontation, even in the United States, does not necessarily include the right to be present when a child witnesses, for example, is testifying.

In Canada there is no right of confrontation directly. There is a right to a fair, public trial. All we are suggesting is that a fair and public trial does not necessarily always require that the accused and every single witness be present at the same time and in the same place. The right to a fair trial may well be accommodated—in fact, might only be accommodated—by having a young child testifying somewhere else.

There are instances where the process of testifying is so traumatic to the child that the child cannot speak or is not physically in the court room. To go through that is normally very disturbing. You will not get at the truth and you will not have a fair trial.

A fair trial does not necessarily mean that the guilty person is always acquitted, it means that the best constitutionally acceptable evidence is brought before the court for the trier of fact to decide that the accused has an opportunity, in some way, to challenge all the evidence but not necessarily be present.

Mr. Ward: In fact, in the *Child Accommodation Syndrome* the paper which I hope you will read, because it is terribly important to understand, child sexual abuse exists because of secrecy which is maintained by threat. When we have abuse, even with strangers, there is almost always an element of threat that the secrecy must not be violated. Therefore, the victim is looking down upon someone who became involved in the

[Traduction]

Fait intéressant, elle n'a pas été considérée comme un témoin valable et on a renvoyé la cause. L'affaire mettait en cause deux enfants âgés de cinq et sept ans. Ils ont été remis dans la famille de l'accusé, qui était le père. La Société d'aide à l'enfance se trouve maintenant dans une position peu enviable pour essayer de régler ce qui est d'après elle un cas patent d'exploitation sexuelle puisqu'il n'a pas été décidé d'assurer la protection de ces enfants. Des cas de ce genre sont loin d'être exceptionnels aux termes de la loi sur la preuve actuellement en vigueur.

Le sénateur Bonnell: J'aimerais poursuivre en posant une question sur la télévision en circuit fermé. Je pensais qu'en vertu de la loi canadienne, l'accusé avait le droit d'entendre et de voir le plaignant. Si l'accusé et le témoin ne sont pas dans la même salle, ne prive-t-on pas l'accusé de ses droits?

M. Bala: Je pense qu'il est important de se rappeler qu'au Canada, il n'existe pas ce qu'on appelle aux États-Unis le droit de confrontation. Il est indiqué dans la constitution américaine que l'accusé jouit d'un droit de confrontation qui se définit dans les termes que vous avez employés. Même aux États-Unis où la constitution prévoit un droit de confrontation, il n'est pas nécessaire que les parties se trouvent dans la même salle. On veut dire que vous avez droit à un procès équitable et que vous avez le droit de contester les témoignages. Par exemple, si un enfant témoignait dans une autre salle, l'avocat de l'accusé pourrait soumettre et soumettrait l'enfant à un contre-interrogatoire.

Le droit de confrontation, même aux États-Unis, ne suppose pas nécessairement qu'il faille assister au témoignage d'un enfant, par exemple.

Au Canada, il n'existe pas de droit de confrontation comme tel. On a droit à un procès public et équitable. Nous voulons simplement faire valoir qu'un procès public et équitable n'exige pas nécessairement que l'accusé et que tous les témoins soient présents en même temps au même endroit. Le droit à un procès équitable peut très bien être assuré même si l'enfant témoigne ailleurs.

Il y a des cas où il est tellement traumatisant pour l'enfant d'apporter son témoignage qu'il ne peut parler ni se présenter devant le tribunal. C'est une expérience normalement très troublante. On pourrait ne pas arriver à mettre au jour la vérité et il n'y aurait pas de procès équitable.

Un procès équitable ne suppose pas nécessairement que le coupable est toujours acquitté; on entend par procès équitable un procès où toutes les preuves légalement acceptables sont présentées devant le tribunal et que les juges et jurés sont en mesure d'affirmer que l'accusé a la possibilité de contester, d'une façon ou d'une autre, toutes les preuves, sans nécessairement être présent à leur divulgation.

M. Ward: En fait, dans le document sur le syndrome de l'accommodation chez l'enfant, que vous lirez j'espère parce qu'il est très important de comprendre ce phénomène, l'exploitation sexuelle des enfants existe à cause du secret qui l'entoure et qui est assuré par la menace. Les enfants victimes d'abus sexuels, commis même par des étrangers croient qu'ils seraient en danger s'ils brisaient le secret. Ainsi, la victime

[Text]

act by threatening if this should become public. That is why the intimidation level is so high.

Senator Bonnell: Do you not think that if it is a case before a jury it is difficult for the jury to make judgments, because they cannot see the expressions on faces and body language which can influence a jury? I am sure you are aware that there are all sorts of things that lawyers can do which might influence a jury but which the jury would not see if they were watching a television screening.

The Chairman: That is probably a good idea.

Professor Bala: Some of those concerns you are raising led the initial drafters of the bill to conclude that that is an important protection, and in terms of facilitating getting at the truth. This led them to the conclusion that the triers of the fact and the witness should remain in the same area and that the accused should be placed somewhere else.

There are obviously trade-offs. They could have decided to keep the accused and the jury together and to put the child somewhere else.

The technology is such that if it is properly put in place, the jury can get a good feel from a television screen about what is going on if you have the right sound equipment and the right kind of video equipment which is not terribly expensive to install. I believe television is used quite extensively for many purposes. Many people feel that they get as clear a picture from watching a hockey game on television as they would if they actually were at the game.

Senator Bonnell: What happens ultimately to these video tapes? I know of one instance where a school teacher was accused by a student under 30 years of age and this student had said some very interesting things on tape. That tape came before the court and the judge allowed it to be heard. It was found that the student's evidence was a total fabrication and the teacher was cleared. Would that tape end up floating around the court house so that later some newspaper reporter may get hold of it and it could be used against the teacher, despite the fact that he has been cleared? It seems to me there should be some method of destroying these things after the court case is over, because they could fall into the wrong hands and be used for the purposes of blackmail later on.

Mr. Ward: Your point is well taken, senator. Recently there was an incident in British Columbia where the accused's lawyer was given tapes which fell into the hands of the accused. He made copies of them and distributed them in the child's school as a means of intimidation. In another case, which is slightly more bizarre, the accused made copies of tapes and had all of his friends over for a party to view them and to enjoy them.

The privacy issue with respect to this sort of evidence is important and is not addressed specifically in the legislation. We would suggest that that is an issue that must be examined.

Senator Buckwold: Would such evidence not be covered by the Canada Evidence Act?

Professor Bala: My understanding is that although there are some provisions either in the evidence act or common law or

[Traduction]

confronte son agresseur, lequel l'a menacé de représailles s'il parlait. C'est pourquoi le degré d'intimidation est si élevé.

Le sénateur Bonnell: Ne pensez-vous pas que si la cause est portée devant un jury, il sera difficile à celui-ci de prendre une décision si ses membres ne peuvent voir l'expression des visages et l'attitude des témoins qui sont des facteurs qui les influencent toujours? Je suis sûr que vous savez que le jury peut être influencé par ce que font les avocats mais ces détails pourraient lui échapper s'il suivait le procès sur un écran de télévision.

La présidente: C'est probablement vrai.

M. Bala: Certains des points que vous soulevez ont amené les rédacteurs du projet de loi initial à conclure que c'était un facteur de protection important qui permettait d'arriver plus facilement à connaître la vérité. Ils ont ainsi décidé que les juges et jurés et le témoin devraient se trouver dans la même salle, et que l'accusé devrait être ailleurs.

Il y a évidemment d'autres possibilités. On pourrait décider que l'accusé et le jury sont dans la même salle et que l'enfant est ailleurs.

Grâce à la technologie, le jury peut bien saisir ce qui se passe en suivant le procès sur un écran de télévision si on choisit un bon matériel sonore et vidéo, qui ne coûte pas très cher à installer. Je crois que la télévision a bien des utilités. Bien des gens estiment pouvoir suivre une partie de hockey à la télévision aussi bien que s'ils étaient sur place.

Le sénateur Bonnell: Que fait-on de ces enregistrements magnétoscopiques? Je me rappelle le cas d'un enseignant qui avait été accusé par un étudiant de moins de 30 ans qui avait fait des déclarations intéressantes sur enregistrement magnétoscopique. Cet enregistrement avait été présenté au tribunal et le juge en avait autorisé le visionnement. On a découvert que l'étudiant avait tout fabriqué et l'enseignant a été acquitté. Les enregistrements magnétoscopiques circuleraient-ils librement? Un journaliste quelconque pourrait-il mettre la main dessus par la suite et nuire au témoin, même acquitté? Il me semble qu'il devrait y avoir des moyens de détruire les enregistrements à la fin du procès pour ne pas qu'ils tombent entre mauvaises mains et soient utilisés comme moyen de chantage.

M. Ward: Vous avez tout à fait raison sénateur. Récemment, en Colombie-Britannique, l'avocat de l'accusé a obtenu des renseignements qui sont ensuite tombés entre les mains de l'accusé lui-même. Ce dernier en a fait des copies qu'il a distribuées à l'école de l'enfant en guise de moyen d'intimidation. Dans un autre cas, plus bizarre, l'accusé a fait des copies des enregistrements et a invité tous ses amis à une soirée où il les a passés pour qu'ils s'en amusent.

Le caractère confidentiel de ce type de preuve est important et c'est un problème que la mesure n'aborde pas précisément. A notre avis, il y aurait lieu d'examiner cette question.

Le sénateur Buckwold: Ce genre de preuve n'est-il pas couvert par la Loi sur la preuve au Canada?

M. Bala: Même s'il existe certaines dispositions dans la Loi sur la preuve, dans la common law ou dans d'autres règles de

[Text]

rules of procedure, there are no provisions that would necessarily prevent the disclosure, the duplication or the circulation of that kind of material. It may well behoove Parliament to consider that specific issue for this particular kind of evidence.

Senator Bonnell: In many of the cases before the courts, the child does not have legal counsel of his own. In such cases, the crown would take the case and go with it, since it has to do with the Criminal Code. Perhaps the kid cannot afford a lawyer and will end up with a legal aid lawyer, one provided through the social services. This lawyer will be paid by the government; the government, through another department, prosecutes and, through yet another department, may provide a social worker. The entire case is paid for by the crown. There is an old saying that he who pays the piper calls the tune. Where does this innocent fellow get a lawyer who is not paid for by the crown through social services? The social worker on the case works through the social service department, as does the legal aid fellow on the case. They probably have dinner together and talk about the case. Where does this poor, innocent fellow who has been charged get legal advice independent of the government?

Professor Bala: Senator, I originally thought that your question would be leading towards whether or not children in these kinds of proceedings should have their own legal representation. In fact, in a number of American jurisdictions there are specific provisions that would allow or provide for a lawyer to protect the child, who is often the one who is most traumatized by the entire court process.

However, on the issue of the independence of counsel through legal aid plans, which I suppose is a little beyond the jurisdiction of what we are now discussing, it would certainly be my view, both as a member of the bar and as a law professor, that lawyers in this country have enough integrity that even though they receive funding through the legal aid plan, they are not influenced by the prosecution or by the state in terms of the kind of defence they give. I think that point has been amply demonstrated by studies of how our legal aid system works. I think that the administrators of legal aid plans are scrupulous in trying to protect the interests of an accused and to provide him with a fair trial. There may at some point be occasion to look at how legal aid plans are run. Certainly they are not adequately funded in this country. There are certainly a lot of issues in that respect. There may be a situation, for example, wherein someone seeks an appeal and legal aid service is denied; in that case, how much does government funding come into play?

Senators may have an opportunity to hear from defence counsel, but I think they would greatly resent and resist the suggestion that they are improperly influenced by the fact that they receive government funding.

Senator Bonnell: Do you not think, however, that the child should have representation of his own in such cases?

[Traduction]

droit, celles-ci n'empêcheraient pas nécessairement la diffusion, la copie ou la distribution de ce genre de document. Il serait sans doute bon que le Parlement se penche expressément sur le problème que pose ce type particulier de preuve.

Le sénateur Bonnell: Dans bien des procès, l'enfant n'a pas droit à son propre avocat. En l'occurrence, la Couronne est partie plaignante, étant donné que l'infraction relève du Code criminel. Il se peut que l'enfant ne puisse se permettre financièrement de retenir les services d'un avocat et qu'on confie sa cause à un avocat de l'aide juridique fourni par l'entremise des services sociaux. Cet avocat sera payé par le gouvernement; le gouvernement, par l'entremise d'un autre ministère est partie plaignante et, par l'entremise d'un troisième ministère, il fournit aussi les services d'un travailleur social. Tout le procès est payé par la Couronne. Un vieux dicton dit que celui qui paye a bien le droit de choisir. Où donc l'accusé qui est innocent peut-il trouver un avocat qui n'est pas payé par la couronne par l'entremise des services sociaux? Le travailleur social à qui l'on confie son cas travaille pour le ministère des affaires sociales, tout comme l'avocat de l'aide juridique. Ils dînent probablement ensemble et s'entretiennent de l'affaire. Vers qui un homme innocent qui a été inculpé peut-il se tourner pour obtenir un avis juridique indépendant du gouvernement?

M. Bala: Sénateur, j'ai tout d'abord cru lorsque vous avez commencé à parler que vous vouliez savoir si, dans le contexte d'une action en justice, les enfants en cause ne devraient pas avoir leur propre avocat. En fait, dans un certain nombre d'États américains, la loi prévoit la présence d'un avocat auprès de l'enfant car c'est lui qui est souvent le plus traumatisé par le procès.

Cependant, en ce qui concerne l'indépendance des avocats fournis par l'aide juridique, sujet qui dépasse quelque peu le champ de notre discussion actuelle, je suis d'avis, en tant que membre du barreau et professeur de droit, que les avocats de notre pays sont suffisamment intègres pour ne pas être influencés par le ministère public ou par l'État en ce qui concerne la qualité de leur défense, même s'ils sont financés par l'entremise du programme d'aide juridique. Je pense d'ailleurs que cela a été démontré à l'envi dans de nombreuses études sur le fonctionnement de notre système d'aide juridique. Je pense que les représentants de l'aide juridique ont scrupuleusement le souci de protéger les intérêts d'un accusé et de veiller à ce qu'il jouisse d'un procès équitable. A un moment donné, il faudra peut-être se pencher sur le fonctionnement des régimes d'aide juridique. Chose certaine, ils sont insuffisamment financés. Il y a assurément un tas de questions qui se posent à cet égard. Je songe par exemple au cas d'une personne qui voudrait faire appel et à qui on refuserait les services de l'aide juridique. En l'occurrence, dans quelle mesure la question du financement par le gouvernement joue-t-elle?

Les sénateurs auront peut-être l'occasion de convoquer des avocats de la défense, mais je pense qu'ils rejetteraient avec beaucoup de véhémence toute allégation selon laquelle ils sont indument influencés par le fait que c'est le gouvernement qui les paye.

Le sénateur Bonnell: Ne croyez-vous pas, cependant, que l'enfant devrait avoir son propre avocat dans de tels cas?

[Text]

Professor Bala: If you are talking about a custody case, for example, it would be appropriate for a child to have a lawyer. Indeed, in some of these cases a child does have a lawyer. In the criminal context, however, we do not generally—although we sometimes do—think that witnesses should have counsel. But there certainly should be somebody, perhaps not a lawyer, acting as an advocate for the child to maintain such things as continuity, to ensure that the case comes to trial as quickly as possible, and to minimize the trauma to the child. Someone should be there—perhaps a lawyer, perhaps a social worker—to act as advocate for the child.

I think this is something that can be examined, for example, by the officer of the commissioner of child abuse, which has been discussed by the Badgeley commission. The government has said that it will be establishing that office. In this way, we could ensure that the child's interests will be protected.

Senator Bonnell: Do you think that there are times when social workers are overzealous and may allege, for example, a case of child abuse when there is little or no real evidence of it? Do you not think that sometimes children are taken out of their homes too quickly?

Professor Bala: Senator, you are raising a lot of issues. I think it is well documented that there are some cases, but I would not say many, where social workers are not necessarily overzealous but more probably poorly trained and may consider something a situation of abuse where it in fact is not. However, I would suggest that the empirical evidence indicates that those cases are rare in this country and they have been rare in the United States. Particularly with respect to sexual abuse, those cases are rare. Much of this problem goes back to the matter of training. I think that Parliament will have to provide sufficient financial and human resources to adequately train social workers to deal with these very difficult cases.

The Chairman: I note that it is now past 6 o'clock and we have imposed upon the witnesses long enough; but I wonder if I could be allowed just one question? I do not believe there is a provision to require people to report any case of sexual abuse about which they have knowledge or reasonable knowledge. Such a requirement is not contained in the Criminal Code, is it?

Professor Bala: It is not in the Criminal Code. However, every province has legislation dealing with reporting under provincial law, which requires at least professionals who become aware of cases to report, and these laws create so-called privilege for other people who want to report cases of abuse. One of the concerns about putting a provision into the Criminal Code that would require people to report cases of abuse—and this may be something the committee wants to think about—is that if we require everybody to report cases of abuse, we must consider whether wives have to phone the police if they think their husbands are abusing children when

[Traduction]

M. Bala: Si vous parlez d'une affaire de garde, par exemple, il serait opportun que l'enfant soit représenté par un avocat. Dans certains cas où la garde de l'enfant est en jeu, celui-ci est effectivement représenté par un avocat. Au criminel, cependant, il n'est pas généralement admis, bien que cela se produise parfois, que les témoins soient accompagnés d'un avocat. Chose certaine, il devrait y avoir quelqu'un, peut-être pas nécessairement un avocat, qui agisse comme conseiller de l'enfant pour veiller à ce que l'affaire soit jugée le plus rapidement possible et à minimiser le traumatisme éprouvé par l'enfant. Quelqu'un devrait être là, avocat ou travailleur social, pour représenter les intérêts de l'enfant.

C'est une option que pourrait examiner le bureau du commissaire chargé des cas d'enfants victimes d'abus sexuels, dont la création a été proposée par la Commission Badgeley. Le gouvernement a fait savoir qu'il créerait ce bureau. De cette façon, nous pourrions nous assurer que les intérêts de l'enfant seront protégés.

Le sénateur Bonnell: Pensez-vous qu'il peut arriver que les travailleurs sociaux fassent preuve d'un zèle indu et allèguent qu'un enfant est victime d'abus sexuels alors qu'il n'y a qu'un peu ou pas de preuve que ce soit le cas? Ne pensez-vous pas que des enfants sont parfois retirés de leur foyer trop rapidement?

M. Bala: Sénateur, vous soulevez un grand nombre de questions. Il a été établi que dans certains cas—un petit nombre je le précise—des travailleurs sociaux se sont trompés. Ils ne sont pas nécessairement montrés trop zélés, mais ils ont mal jugé de jugement par suite d'une formation insuffisante, ce qui les a amenés à considérer, à tort, qu'ils étaient en présence d'un cas d'abus sexuel. Cependant, l'expérience prouve que de tels cas sont rares dans notre pays et qu'ils sont également rares aux États-Unis, surtout en ce qui concerne les abus sexuels. Ce problème est attribuable en grande partie à des lacunes au niveau de la formation. Le Parlement devra prévoir les ressources financières et humaines nécessaires pour former adéquatement les travailleurs sociaux à qui seront confiés ces cas très délicats.

La présidente: Je constate qu'il est 18 heures passées et que nous avons abusé suffisamment longtemps de la bonne volonté de nos témoins. Me permettraient-ils quand même une dernière question? Je ne pense pas qu'il existe de disposition qui exige qu'il soit fait rapport de tout cas de mauvais traitements ou d'abus sexuels dont on aurait une connaissance certaine ou à peu près certaine. Le Code criminel ne renferme pas une telle exigence n'est-ce pas?

M. Bala: Cela ne figure pas au Code criminel. Cependant, les provinces ont des lois qui précisent que l'on doit signaler de tels cas aux autorités; il est exigé à tout le moins des professionnels qui prennent connaissance de ces cas d'en faire rapport et ces lois prévoient une certaine immunité pour les gens qui souhaitent en faire rapport. Si l'on envisage d'inclure dans le Code criminel une disposition exigeant des gens qu'ils fassent rapport de cas de mauvais traitements ou d'abus sexuels—et le comité voudra peut-être y songer—il faut se demander s'il serait opportun que tous et chacun appelle la police chaque fois qu'il croit que des enfants sont victimes d'abus alors qu'

[Text]

they might rather report it to a doctor or to the children's aid society. We must consider whether we want to make this a criminal offence. If so, what does that say about the nature of our society? Do we want a society in which people must report on each other to the state? I think there are administrative things that can be done by child welfare authorities; there are educational things that can be done in the school systems and with regard to professionals to increase the incidence of the reporting of such cases. It may be that the criminal law is not the best way to go on this issue, particularly in view of the fact that there is already in place provincial legislation to deal with it.

The Chairman: On behalf of the committee, I thank both Mr. Ward and Professor Bala for attending today. Their contribution has been a great help to us in our consideration of Bill C-15.

Before we adjourn, honourable senators, I would ask for a motion that the Chairman and the Deputy Chairman be authorized to determine and to schedule witnesses on the subject matter of Bill C-15, after the usual consultation with members of the committee, during the Christmas break and while the Senate is not sitting.

Senator Doyle: I so move.

The committee adjourned.

[Traduction]

l'heure actuelle, ils peuvent aussi bien faire part de leurs soupçons à un médecin ou à la Société d'aide à l'enfance. Il faut déterminer si nous voulons créer une infraction criminelle. Dans l'affirmative, quelle image cela projette-t-il de la nature de notre société? Voulons-nous instaurer une société où la délation est institutionnalisée? Je pense que les autorités chargées du bien-être de l'enfant peuvent agir sur le plan administratif, que le système scolaire peut faire sa part sur le plan de l'éducation et que l'on peut compter sur les spécialistes pour faire en sorte de favoriser la mise au jour de tels cas. Ce n'est peut-être la meilleure solution que de s'en remettre au droit pénal, surtout qu'il existe déjà des lois provinciales à cet égard.

La présidente: Au nom du comité, je remercie M. Ward et M. Bala d'avoir comparu aujourd'hui. Leur contribution nous aura grandement aidés dans notre étude du projet de loi C-15.

Avant de lever la séance, honorables sénateurs, je voudrais que l'on propose une motion autorisant le président et le vice-président à sélectionner des témoins et à organiser leur comparution au sujet du projet de loi C-15 au cours des vacances de Noël, pendant que le Sénat ne siège pas, après les consultations habituelles avec les membres du comité.

Le sénateur Doyle: J'en fais la proposition.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER-ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Council on Children and Youth:

Mr. Brian Ward, Executive Director;

Professor Nick Bala, Law Professor, Queen's University.

Du Conseil canadien de l'enfant et de la jeunesse:

M. Brian Ward, directeur exécutif;

M. Nick Bala, professeur de droit, Université Queen's.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, February 3, 1987

Le mardi 3 février 1987

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Fourth and Fifth proceedings on:

Quatrième et cinquième fascicules concernant:

Consideration of the subject-matter of Bill C-15, "An
Act to amend the Criminal Code and the Canada
Evidence Act"

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15, «Loi
modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au
Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Godfrey for that of the Honourable Senator Langlois (December 19, 1986).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Godfrey substitué à celui de l'honorable sénateur Langlois (le 19 décembre 1986).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by
the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to examine the sub-
ject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Crimi-
nal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the
said Bill coming before the Senate or any matter relating
thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 4 novembre
1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par
l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridi-
ques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur
du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la
Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi
soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 3, 1987

MORNING SESSION (6)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 11:00 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Godfrey, Hastings, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (8)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From the Government of the Northwest Territories:

The Honourable Michael Ballantyne, Minister of Justice.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

The Minister of Justice made a statement and answered questions.

At 12:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SESSION (7)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 7:30 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Godfrey, Hastings, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (7)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Bar Association:

Mr. Victor Paisley, Q.C., Vice-Chairman, Canadian Bar Association's Committee on Pornography, Prostitution and Sexual Abuse of Children;

Mr. Bryan Williams, Q.C., President of the Canadian Bar Association and

Mr. William V. Monopoli, Director of Legislation and Law Reform.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 FÉVRIER 1987

SÉANCE DU MATIN (6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Godfrey, Hastings, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (8)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, agent de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest:

L'honorable Michael Ballantyne, ministre de la Justice.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-15, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

Le ministre de la Justice fait une déclaration et répond aux questions.

A 12 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

SÉANCE DU SOIR (7)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 19 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Godfrey, Hastings, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (7)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, agent de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association du Barreau canadien:

M^e Victor Paisley, c.r., vice-président, Comité de l'association du Barreau canadien sur la pornographie, la prostitution et l'abus sexuel des enfants;

M^e Bryan Williams, c.r., président de l'Association du Barreau canadien et

M. William V. Monopoli, directeur de la législation et de la réforme du droit.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-15 intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

The witnesses made a statement and answered questions.

At 9:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

A 21 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 3, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11 a.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: We are pleased to have with us today the Honourable Michael Ballantyne, Minister of Justice from the sunny Northwest Territories, and the Deputy Minister, Mr. Lal Stein.

We have a copy of your presentation, sir, and we would be pleased to have you proceed.

The Honourable Michael A. Ballantyne, Minister of Justice, Government of the Northwest Territories: Thank you. Before I start my presentation, I would like to make one comment. You will notice that the copies we distributed are in English only. By 1989 we will be officially bilingual and able to provide you with copies in both English and French.

I would like to begin by thanking this committee for permitting me to express the views and concerns of the people of the Northwest Territories on Bill C-15.

Sexual abuse of children is an abhorrent act. We must protect the vulnerable members of our society from sexual exploitation. Bill C-15 is a legal framework designed to increase the level of protection currently available to young victims. In the Northwest Territories our social services department receives approximately 15 reported complaints of child sexual abuse per month. In light of the small population base of the Northwest Territories, we consider this number extremely high. The number of cases that eventually reach the court shrink to approximately one or two per month. The discrepancy between the reported cases and the small number of cases that eventually reach our courts is due largely to the difficulties in substantiating a charge of sexual abuse. The people of the Northwest Territories hope that the changes to the Criminal Code and the Evidence Act will offer better protection to their children. Although cultural factors may differ from the north to the south, the people of the north share the desire to protect their children.

Protecting our children can best be accomplished by preventing abuse. We support the federal initiative to amend the Criminal Code and the Evidence Act. It has often been said that the criminal system is society's last line of defence. We need to direct our energy to our first line of defense, educating and promoting against sexual abuse of children. These resources may protect our children before they are abused. We as members of society must be willing to take off our rose-coloured glasses, open the closet and expose this horrendous problem in order that we may find effective solutions and dis-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 février 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 11 heures aujourd'hui pour étudier la teneur du projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Il nous fait grand plaisir d'accueillir aujourd'hui l'honorable Michael Ballantyne, ministre de la Justice des radieux Territoires du Nord-Ouest et son sous-ministre, M. Lal Stein.

Nous vous informons, messieurs, que nous avons déjà reçu une copie de votre mémoire. Nous vous prions donc de bien vouloir prendre la parole.

L'honorable Michael A. Ballantyne, ministre de la Justice, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest: Merci beaucoup, madame la présidente. Avant de débiter mon exposé, j'aimerais faire un commentaire. Vous remarquerez que les copies que nous vous avons remises ne sont qu'en anglais. En 1989, nous serons un territoire officiellement bilingue et nous serons alors en mesure de vous fournir des textes en anglais et en français.

Pour commencer, j'aimerais remercier le Comité de m'avoir permis d'exprimer les points de vue et préoccupations de la population des Territoires du Nord-Ouest concernant le projet de loi C-15.

Il est aberrant d'abuser d'un enfant sexuellement. Nous devons nous faire un devoir de protéger les membres les plus vulnérables de notre société contre l'exploitation sexuelle. Le projet de loi C-15 donnera l'encadrement juridique voulu pour accroître le niveau de protection que méritent les jeunes victimes. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les bureaux du service social reçoivent approximativement 15 plaintes par mois d'agressions sexuelles envers les enfants. Pour une population aussi restreinte, il s'agit là d'un chiffre extrêmement élevé. De ce nombre, seulement un ou deux cas par mois sont portés devant les tribunaux. L'écart entre le nombre de cas rapportés et le nombre de causes qui sont soumises aux tribunaux s'explique en grande partie par la difficulté à réunir des preuves circonstanciées dans ce genre de situation. La population des Territoires du Nord-Ouest espère que les changements qui seront apportés au Droit criminel et à la Loi de la preuve offriront une meilleure protection pour leurs enfants. Bien que le Nord et le Sud se distinguent par certains facteurs culturels, les gens du Nord souhaitent tous eux aussi protéger leurs enfants.

La meilleure façon d'y arriver est sans doute par la prévention. Nous voyons d'un bon œil cette initiative du gouvernement fédéral visant à amender le Droit criminel et la Loi de la preuve. On a souvent dit que le recours aux instances pénales est le moyen de défense que la société utilise en dernier ressort. Il faut diriger notre énergie vers des moyens plus préventifs, mieux informer la population et utiliser la publicité pour montrer combien l'agression sexuelle d'enfants est répugnante. Nous pourrions peut-être éviter ainsi que nos enfants soient éventuellement victimes d'abus sexuels. En tant que membres

[Text]

courage potential offenders. In order to combat the serious problem, we all need to take responsibility — the individual, the extended family, the communities and, indeed, neighborhoods within communities. It is only through such concerted efforts that solutions will be found to this terrible problem.

Educating the public and making people aware of the problem is a very significant part of the solution. Legal reform can only offer sanctions as a form of deterrence. Awareness may result in prevention of child abuse.

Sexual abuse of children is a very complex problem, as I am sure members of the committee are well aware. To solve this problem requires legislative initiatives and, probably even more importantly, supporting programs that work on many different fronts. The Departments of Health, Education, and Social Services, along with our Department of Justice, are working together in the Northwest Territories to help prevent abuse. We have "Principal and Teacher" programs that raise awareness and give examples of symptoms of child abuse. Physicians, social workers and teachers are subject to penalties if they fail to report all forms of child abuse. The national prevention program, "Feeling Yes and Feeling No", is currently in use in limited areas in Northwest Territories' schools. There is a critical need to provide specialized training to those who first come in contact with such a situation: for example, to the police, and to doctors, nurses, social workers and teachers. We also feel that there is an equal need to standardize investigative and reporting procedures for all the agencies involved, and to make them uniform through co-operation between various jurisdictions in Canada. This will ensure not only that full and proper investigation is carried out but also that the victim is protected and afforded the understanding needed by him or her. It is through these types of programs that we may best be able to protect our children. Early prevention and detection may be assisted by giving "child sexual abuse" a higher profile, just as tougher legislation and promotion has reduced the number of incidence of impaired driving. A public campaign supporting this legislation may help curb the high incidents of this terrible crime. The Northwest Territories hopes that the Senate committee will recommend that a strong campaign accompany legislative changes to help prevent sexual abuse of children.

[Traduction]

de la société, nous devons montrer les choses telles qu'elles sont, enlever nos œillères et exposer au grand jour cet horrible problème, afin de pouvoir trouver des solutions efficaces et freiner ceux qui pourraient être tentés de se livrer à ce genre d'abus. Pour combattre ce sérieux problème, nous devons tous prendre nos responsabilités, que ce soit en tant qu'individus, en tant que familles élargies, en tant que collectivités, ou même en tant que voisins qui vivent au sein d'une même localité. Ce n'est que par des efforts concertés que nous arriverons à solutionner ce terrible problème.

Si nous réunissons à éduquer le public et à le rendre conscient du problème, nous aurons trouvé une importante partie de la solution. Les réformes législatives n'offrent que des sanctions comme moyens de dissuasion. Qui sait, peut-être qu'en rendant les gens plus conscients du problème, nous arriverons à prévenir les abus sexuels dont les enfants sont victimes.

L'agression sexuelle des enfants est un problème très complexe, et je suis sûr que tous les membres du Comité en sont conscients. Pour le régler, il faudra bien sûr des mesures législatives, mais il faudra probablement encore davantage mettre sur pied des programmes de soutien qui auront pour objectif de s'attaquer aux différents aspects de la question. Chez nous, les ministères de la Santé, de l'Éducation, et des Services sociaux travaillent de concert avec notre ministère pour prévenir les agressions sexuelles. Nous tentons de sensibiliser les principaux d'école et les enseignants en leur donnant des exemples des symptômes qui peuvent leur permettre de déceler les enfants qui pourraient être victimes d'abus sexuel. Les médecins, les travailleurs sociaux et les enseignants peuvent même être pénalisés s'ils négligent de rapporter les agressions sexuelles, quelle que soit leur forme. Le programme de prévention national qui diffuse le film «Mon corps, c'est mon corps», est actuellement en application dans certaines écoles des Territoires du Nord-Ouest. Il faut de toute urgence dispenser une formation spécialisée aux premiers intervenants qui ont à traiter ce genre de situation: les policiers, les médecins, les infirmières, les travailleurs sociaux et les enseignants, par exemple. Nous croyons également qu'il faut aussi normaliser les méthodes d'enquête et la manière de rapporter les cas chez tous les organismes intéressés, afin qu'il y ait uniformité et collaboration entre les divers paliers de compétence au Canada. De cette façon, nous nous assurerons non seulement que les enquêtes seront menées de façon complète et appropriée, mais également que la victime sera protégée et bénéficiera de la compréhension dont elle a besoin. C'est grâce à ce genre de programmes que nous pourrions garantir la meilleure protection possible à nos enfants. On pourrait prévenir et détecter en temps opportun les éventuels sévices sexuels en faisant mieux connaître au public ce qu'est l'agression sexuelle des enfants, tout comme on a réussi à réduire les conséquences néfastes de l'imprudence en automobile par une publicité appropriée et en augmentant la sévérité des lois. Par une campagne de promotion en faveur de cette loi, on pourrait peut-être abaisser la fréquence de ces terribles crimes. Le gouvernement et la population des Territoires du Nord-Ouest espèrent que le Comité sénatorial recommandera une large diffusion des modifications législatives afin de prévenir l'agression sexuelle des enfants.

[Text]

In order to reinforce to the committee the need for strong measures to protect children, I would like to present to the committee some examples of child sexual abuse that have occurred in the the Northwest Territories. In a recent case the offender was a custodian in the local school at the time of the incident. The 56-year old man had sexual intercourse with a five-year old girl in the school. The victim was sent to hospital suffering from internal injuries and was later found to be suffering from venereal disease. The accused was in a position of trust at the time of the incident. In another case a similar incident occurred with a four-year old girl. Again the child contracted a venereal disease. The 36-year old offender was a guardian to the child.

There are many other cases. Currently, an individual who is a teacher in one of the smaller communities is standing trial, and at this point is accused of sexual abuse against a number of young children. This sort of thing happens all too often in the Northwest Territories.

I have used these cases to graphically bring home the point that the most important aspect of child sexual abuse is the child. The proposed changes to the law will make it easier for the child to testify. The trauma of the court experience will be reduced; but will that rehabilitate the victim? Child abuse is a major problem in small communities. The effects of the abuse linger long after the incident occurs. In a small community a child must live without the anonymity given victims in larger centers and without the social and psychiatric assistance available in larger communities.

The Badgley report states that our main concern should be the well-being and best interests of the child. We as leaders of society should be prepared to be innovative and develop programs that will assist and counsel victims. If abused children grow up to be abusers, then to protect future children we must develop programs that will stop this vicious cycle of abuse. We must also ensure that this type of sexual abuse of children is not carried on from generation to generation.

Sexual abuse of children creates a strong emotional reaction in the heart of every parent and, yet, as the Badgley committee discovered, the sexual abuser may often be a parent or a person in a position of trust whom the child has been taught to love and to respect. The anxiety that exists for a child abused by his or her parent is similar to the anxiety we lawmakers often feel in attempting to achieve a balance between our need to protect our children and our desire to avoid convicting innocent men or women. If an error is made on either side of the balance it is the child who will suffer. A child separated from a parent wrongfully convicted—particularly if this conviction was based on the child's unsworn, uncorroborated testimony—will be miserable. If a child whose testimony is not believed

[Traduction]

Afin que le comité soit encore plus conscient de la nécessité d'adopter des mesures fermes pour protéger les enfants, j'aimerais citer quelques exemples d'agressions sexuelles d'enfants qui ont été commises dans les Territoires du Nord-Ouest. Récemment, les tribunaux ont entendu la cause d'un contrevenant qui était surveillant dans une école au moment où l'incident s'est produit. Cet homme de 56 ans avait eu des relations sexuelles avec une petite fille de 5 ans, à l'école même. La victime a été conduite à l'hôpital pour être traitée pour des blessures internes et l'on a constaté plus tard qu'elle avait une maladie vénérienne. L'accusé bénéficiait pourtant de la confiance de tous au moment du délit. Un autre cas similaire s'est produit avec une fillette de 4 ans. Là encore, l'enfant avait attrapé une maladie vénérienne. Le coupable, âgé de 36 ans, avait la garde de cet enfant.

Il y a bien d'autres cas. Un professeur de l'une des plus petites localités des Territoires est actuellement en procès, pour avoir présumément agressé sexuellement un certain nombre de jeunes enfants. Ce genre de chose se produit malheureusement trop souvent dans les Territoires du Nord-Ouest.

Si je vous ai donné ces exemples, c'était pour faire ressortir que l'élément le plus important en matière d'agression sexuelle d'enfants c'est l'enfant lui-même. Les modifications qu'on projette d'apporter à la loi permettront à l'enfant de pouvoir plus facilement témoigner. L'enfant sera moins traumatisé par l'expérience du tribunal, mais réhabilitera-t-on pour autant la victime? L'agression sexuelle des enfants est un problème d'envergure dans les petites localités. Ses effets se prolongent bien longtemps après que l'incident soit survenu. Dans les petites localités, l'enfant doit continuer à vivre parmi les gens; il ne bénéficie pas de l'anonymat qui caractérise les grands centres et il n'a pas non plus accès aux services sociaux et psychiatriques qui sont offerts dans les grandes villes.

Les auteurs du rapport Badgley mentionnent que ce qui devrait nous préoccuper avant tout, ce devrait être le bien-être et les intérêts de l'enfant. En tant que chefs de file dans la société, nous devrions innover et trouver de nouveaux programmes pour aider et conseiller les victimes. S'il est vrai que les enfants victimes d'agressions sexuelles deviennent souvent eux-mêmes des agresseurs à l'âge adulte, il faudra donc, pour bien assurer leur protection future, mettre en œuvre des programmes qui briseront ce cercle vicieux. Il faudra également s'assurer que ce modèle de comportement ne se perpétuera pas de génération en génération.

L'agression sexuelle d'enfants engendre généralement de fortes réactions émotives chez tous les parents et pourtant, comme le comité Badgley l'a constaté, il arrive souvent que l'agresseur soit lui-même un parent ou une personne de confiance que l'enfant avait appris à aimer et à respecter. L'anxiété que ressent l'enfant victime d'agression sexuelle de la part de l'un ou l'autre de ses parents ressemble à celle que nous, les juristes, éprouvons souvent lorsque nous tentons de faire le poids entre la nécessité de protéger les enfants et notre désir d'éviter de condamner une personne innocente. En cas d'erreur, quel que soit celui qui en est victime, c'est l'enfant qui en souffre. L'enfant sera très malheureux s'il est séparé d'un parent injustement condamné, en particulier si cette condamnation résulte de son témoignage non assermenté, souvent

[Text]

must live with an abuser, he or she may also some day turn out to be an abuser.

While it is important to respect an individual's right to liberty, the criminal justice system and the Canadian Charter of Rights and Freedoms already provide safeguards by requiring a conviction to be based on the highest standard of proof, proof beyond a reasonable doubt. In addition, evidence must be relevant. If a witness is not believed, then the testimony will not carry any weight. We must be careful not to trample on the rights of the accused. At the same time we must not be afraid to remove outmoded concepts that refuse to allow a child's unsubstantiated testimony. Clause 17 would permit persons under the age of 14 to testify if they promised to tell the truth and were sufficiently intelligent that the reception of the evidence was justified. The elimination of the need for corroboration of the child's testimony will permit more sexual abuse cases to come to trial. The court's discretion as to the weight a child's testimony is to be given should be retained when the case is based on circumstantial evidence. In fact we are taking a middle position between the existing legislation and what is proposed in the new legislation.

In our desire to balance the child's need for protection and the rights of the accused a word of caution should be added. Originally, a child's evidence required corroboration on the belief that a child was unable to distinguish truth from fiction. This theory has been proved to participating in sexual activities, a child may also be coerced into lying on the witness stand. Children are very eager to please. In a situation where the parents are separated, a child could be coached into claiming abuse to discredit or punish a parent. We must be careful to insure that our desire to protect children does not blind us to the dangers of false accusations and unsubstantiated claims.

The Government of the Northwest Territories is concerned about the changes to the Criminal Code permitting the accused to be excluded from the courtroom if the judge decides the young person would be better able to give evidence without the accused in the room. This provision would require the use of sophisticated equipment, such as closed-circuit television and a hookup permitting the accused to communicate with his or her lawyer. The feasibility of implementing these procedural requirements would be very difficult in the Northwest Territories, given the fact that the courtseparate room for the excluded accused may not even be available. In addition to the videotape evidence, the committee might consider allowing for audio-tape evidence as well. We would hope, if these provisions are to be enacted, that funding is made available by the federal government to assist in the expenditures required to implement these provisions.

[Traduction]

obtenu après intimidation. D'un autre côté, lorsque le témoignage de l'enfant n'est pas retenu et que conséquemment, l'enfant se voit forcé de demeurer avec celui qui en a abusé, il arrive parfois qu'il devienne lui-même plus tard un agresseur.

Bien qu'il soit important de respecter le droit de l'individu à la liberté, le système pénal et la Charte canadienne des droits et libertés offrent déjà certaines garanties. Par exemple, le jugement doit s'appuyer sur une preuve qui soit le plus documentée possible et qui écarte tout doute raisonnable. En outre, la preuve doit être pertinente. Un témoignage auquel on ne pourrait ajouter foi n'aurait aucun poids. Nous devons prendre garde de ne pas bafouer les droits de l'accusé. Mais il ne faudrait pas hésiter non plus à nous départir de concepts dépassés qui refusent d'admettre tout témoignage non circonstancié venant d'un enfant. L'article 17 du projet de loi permettra à toute personne de moins de 14 ans de porter témoignage à condition que celle-ci promette de dire la vérité et qu'elle soit suffisamment éclairée pour que le recueil de son témoignage soit justifié. L'abandon de la pratique exigeant que le témoignage de l'enfant soit corroboré fera augmenter le nombre de cas d'agression sexuelle soumis aux tribunaux. On devrait toutefois laisser encore aux juges le soin de décider du poids à donner au témoignage d'un enfant lorsque la cause est basée sur une preuve circonstancielle. Ce serait un moyen terme entre la loi actuelle et ce qui est proposé dans le projet de loi.

Tout en maintenant notre souhait de faire le poids entre la nécessité de protéger l'enfant et le droit de l'accusé, nous aimerions ajouter une mise en garde. Auparavant, le témoignage d'un enfant devait être obligatoirement corroboré parce qu'on croyait que l'enfant n'était pas capable de distinguer la vérité de la fiction. Cette théorie a été reconnue comme fausse, bien qu'on admette que si l'on ne se fiait qu'au seul témoignage de l'enfant, cela pourrait poser d'autres problèmes. Tout comme l'enfant peut être facilement manipulé et incité à participer à des activités sexuelles, celui-ci peut également être forcé à mentir à la barre des témoins. Il est très facile de soudoyer un enfant. Dans une situation où les parents sont séparés, il arrive parfois que l'enfant soit invité à prétendre qu'il a été victime d'agression pour discréditer ou punir l'autre parent. Nous devons essayer d'éviter que notre désir de protéger l'enfant ne nous fasse perdre de vue le danger de porter des fausses accusations et de nous fonder sur des preuves non circonstanciées.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest émet des réserves concernant les modifications qu'on se propose d'apporter au Code criminel, qui permettraient à un juge d'expulser l'accusé de la salle du tribunal s'il croit que le jeune pourra plus facilement rendre témoignage en l'absence de l'accusé. Cette disposition supposerait l'utilisation d'un équipement de haute gamme, des caméras de télévision en circuit fermé et des micros pour permettre à l'accusé de communiquer avec son avocat. Il serait très difficile d'installer l'équipement requis dans les Territoires du Nord-Ouest, vu que dans notre région, les tribunaux sont itinérants. La salle du tribunal est en réalité souvent un sous-sol d'église ou un centre communautaire. Parfois, il n'y aurait même pas de local pour mettre l'accusé à l'écart. En plus du témoignage sur vidéocassette, le Comité pourrait également envisager la possibilité d'utiliser des bandes sonores. Quoi qu'il en soit, espérons que si ces dispositions sont

[Text]

I do not want to appear as though we are trivializing the problem by putting a dollar figure on it, but I am sure that you will hear from others that this federal initiative will cost the provinces and the territories money. We think that this is an important enough subject and we, as a territorial government, are prepared to share in the cost of doing this. We want to make it clear, though, that we have had problems with the implementation of the Young Offenders Act in that there are 52 communities spread over one and a third million square miles. Because of that, our reality is sometimes different from the reality of others. We just want to flag that. In no way are we saying that that should be a major consideration for not going ahead with some of these proposals.

I have had the pleasure of reading the excellent submission made by the Canada Council on Children and Youth. The Government of the Northwest Territories shares many of the concerns and recommendations made by that council. In particular, we share the council's concern over the arbitrary age set for adolescents to engage in natural, consensual, sexual exploration with their peers. Although we do not encourage adolescent sexual activity, we feel that this behaviour should not be criminalized.

The Government of the Northwest Territories supports the move to gender-neutral laws and offences that will protect children from all forms of sexual exploitation. The proposed offences address different levels of coercive behaviour, recognizing the fundamental principle that it is wrong to force any person to engage in any type of sexual activity. It is even more offensive to exploit a position of trust or control. While we recognize that a fundamental principle of criminal law is that an accused must not only do the prohibited act, he or she must have a blameworthy state of mind to be found guilty of an offence. It is imperative that such mistakes be based on an honest and reasonably held opinion. We support the view of the Canadian Council on Children and Youth that the bill be amended by using the specific term "honest and reasonable beliefs" rather than the vaguer "all reasonable steps".

We are of the view that there should be an absolute ban on publication in cases where the complainant or witness is under the age of 18 years. Provisions similar to section 38 of the Young Offenders Act intended to protect the identity of young persons should be incorporated in the bill and not just left to the judge's discretion.

While it is important to maintain a balance between protecting children and not convicting innocent citizens, once an accused has been found guilty of an offence, the sentence imposed should reflect society's repugnance for this horrendous crime. A strong general deterrence factor and a need to protect children should be the major factors used when decid-

[Traduction]

adoptées, le gouvernement fédéral nous donnera les subventions voulues pour nous aider à engager les dépenses qu'entraînera leur application.

Je ne veux pas sembler minimiser la problème en le ramenant à une simple question de dollars, mais je suis sûr que d'autres témoins vous diront que cette initiative fédérale va coûter de l'argent aux provinces et aux territoires. La question nous semble suffisamment importante pour que nous, en tant que gouvernement territorial, soyons prêts à en partager les frais. Nous voulons toutefois préciser que nous avons eu de la difficulté à mettre en application la Loi sur les jeunes contrevenants, notre territoire étant composé de 52 localités réparties sur un million et un tiers de milles carrés. Notre réalité est donc parfois différente de celle des autres. Nous voulons simplement le signaler. En aucun cas voulons-nous que cette particularité entrave l'adoption de certaines de ces propositions.

J'ai eu le plaisir de lire l'excellent mémoire présenté par le Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest partage un grand nombre des préoccupations de ce conseil et la plupart de ses recommandations. Nous sommes, comme le conseil, préoccupés par l'âge arbitrairement fixé à partir duquel un adolescent peut, avec un autre adolescent consentant, se livrer à l'exploration sexuelle naturelle. Bien que nous n'encourageons pas l'activité sexuelle chez les adolescents, nous estimons que ce comportement ne devrait pas constituer une infraction.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est en faveur de l'adoption de mesures législatives créant des infractions et assurant une protection égale aux filles et aux garçons et interdisant toute forme d'exploitation sexuelle. Les infractions proposées portent sur différents comportements coercitifs et tiennent compte du principe fondamental selon lequel il est répréhensible de forcer quelqu'un à se livrer à une activité sexuelle quelconque. Il est même davantage répréhensible de tirer profit d'une position de confiance ou d'autorité. Nous reconnaissons cependant le principe fondamental du droit pénal voulant qu'un accusé doive non seulement avoir commis l'acte prohibé, mais avoir eu l'intention de le commettre, pour être jugé coupable d'un délit. Ces erreurs doivent sans conteste être fondées sur une opinion honnête et raisonnable. Nous convenons avec le Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse que le projet de loi doit être modifié de façon que soient utilisés les termes «croyances honnêtes et raisonnables» plutôt que les termes plus vagues «toutes les mesures raisonnables».

Nous estimons qu'il devrait être absolument interdit de publier des renseignements concernant un plaignant ou un témoin de moins de 18 ans. Des dispositions semblables à celles contenues dans l'article 38 de la Loi sur les jeunes contrevenants, visant à protéger l'identité des jeunes, devraient être incorporées au projet de loi de sorte que cette question ne soit pas simplement laissée à la discrétion du juge.

Bien qu'il soit tout aussi important de protéger les enfants que de ne pas condamner des citoyens innocents, il faudrait, une fois un accusé reconnu coupable d'une infraction, lui imposer une peine reflétant la répugnance de la société envers l'horrible crime commis. La dissuasion et la nécessité de protéger l'enfant devraient être les principaux facteurs entrant en ligne

[Text]

ing the sentence of an abuser. A term of incarceration should be imposed on sexual abusers and, if possible, counselling the abusers should also be made mandatory.

As an aside, I think one of the realities we are all going to face is that there are only so many dollars out there. Counselling is a fine concept, but many times resources are not made available for counselling. It is our view that, if there are limited resources, emphasis should be placed on the victim and not the criminal. All too often society has forgotten the victim. In a perfect world there would be enough resources to counsel both the criminal and the victim, but since it is not a perfect world we feel that the emphasis should be placed on the victim.

In our view, longer sentences should be imposed on repeat offenders and, indeed, the mechanism of declaring them habitual criminals should be available to the courts where such a pattern continues. Many times a person is convicted, is incarcerated for a period of time, is released and then repeats the offence. I think society must make decisions in order to protect the rights of potential victims. There are some habitual offenders who should be removed from society for an indefinite period of time. Removing the abuser from society will protect the child.

Society has a duty to protect the weak and the vulnerable. The Criminal Code is a means of protecting children and setting minimum standards which we, as members of society, must respect. In our desire to protect children from sexual exploitation, we must not disregard the rights of an individual not to be falsely accused or wrongfully convicted. Maintaining this balance between two opposing forces requires great skill, compassion and concern. If we fail to protect our children, we jeopardize our future; if we allow innocent people to be incarcerated, we destroy the social fabric of our society.

I speak on behalf of all of the citizens of the Northwest Territories when I say that we support the federal initiative to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act to grant further protection to children. However, it is hoped that this legislation will only be the beginning of support programs designed to assist both the victim and the abuser. The emphasis for such support, however, should be on the victim. Developing programs that will prevent child sexual abuse and educate the public on its evils should be our long-term goal.

I would like to thank the chairman and the members of the committee for giving us this opportunity to communicate the concerns and needs of the people of the Northwest Territories.

I look forward to a frank discussion to follow.

The Chairman: Thank you, Mr. Ballantyne. Senator Doyle will lead off the questioning.

Senator Doyle: Madam Chairman, I should like to pursue with the minister the matter of "an absolute ban on publica-

[Traduction]

de compte au moment de décider de la peine à infliger à l'agresseur. Il y aurait lieu d'imposer une peine d'emprisonnement aux personnes coupables d'infractions sexuelles et, si possible, de les obliger à se faire traiter.

Soit dit en passant, l'une des réalités avec lesquelles il faudra, selon moi, composer est le fait que les fonds sont limités. La thérapie peut être utile, mais les ressources n'existent souvent pas. À notre avis, si les ressources sont limitées, il y aurait lieu de mettre l'accent sur la victime et non sur le coupable. La société a trop souvent oublié la victime. Dans un monde parfait toutefois, nous disposerions de ressources suffisantes pour traiter à la fois le criminel et la victime, mais comme nous ne vivons pas dans un monde parfait, nous estimons que la victime devrait avoir priorité.

À notre avis, il y aurait lieu d'imposer des peines plus longues aux récidivistes. En fait, les tribunaux devraient avoir les moyens de déclarer que ce sont des criminels habituels. Il arrive très souvent qu'une personne coupable d'une infraction soit emprisonnée pendant un certain temps, puis mise en liberté et qu'elle commette alors le même délit. La société doit, à mon avis, prendre des décisions qui permettent de protéger les droits des victimes éventuelles. Certains contrevenants habituels devraient être retranchés de la société pour une période indéterminée. De cette façon, la protection de l'enfant sera assurée.

La société a le devoir de protéger le faible et le vulnérable. Le Code criminel constitue un moyen de protéger les enfants et d'établir des normes minimales que nous, membres de la société, devons respecter. Bien que nous désirions protéger les enfants contre l'exploitation sexuelle, il ne faut pas négliger le droit d'une personne de ne pas être accusée ou condamnée à tort. Pour maintenir l'équilibre entre ces deux facteurs opposés, il faut énormément de talent, de compassion et de sens des responsabilités. Si nous ne réussissons pas à protéger nos enfants, nous mettons notre avenir en danger; si nous permettons que des gens innocents soient emprisonnés, nous détruisons le tissu social de notre société.

C'est au nom de tous les citoyens des Territoires du Nord-Ouest que j'affirme que nous appuyons l'initiative fédérale visant à modifier le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada pour accorder une plus grande protection aux enfants. Nous espérons toutefois que cette mesure législative n'est que la première étape de la mise en œuvre de programmes de soutien visant à aider à la fois la victime et le coupable. Il y a toutefois lieu de mettre l'accent sur la victime. Nous devrions avoir pour objectif à long terme d'établir des programmes qui préviendront l'agression sexuelle des enfants et qui sensibiliseront le public à ces méfaits.

Je voudrais remercier le président et les membres du Comité de m'avoir donné l'occasion d'exposer les préoccupations et les besoins des citoyens des Territoires du Nord-Ouest.

J'espère que nous pourrons maintenant avoir une discussion franche sur la question.

La présidente: Je vous remercie, monsieur Ballantyne. Le sénateur Doyle va poser la première question.

Le sénateur Doyle: Madame la présidente, je voudrais obtenir du ministre plus de détails sur la question de l'interdiction

[Text]

tion", as it is described in the brief, in cases where the complainant or the witness is under the age of 18 years. I presume you would go further than simply banning the identification of the persons concerned, that you would abandon coverage of the trial itself.

Mr. Ballantyne: I can see that Senator Doyle is speaking as a former member of the media. Our concern is not so much to ban coverage of the trial as to protect the identities of witnesses or victims. That is the prime consideration. That is consistent with the philosophy of the Young Offenders Act. If we are to get open and honest testimony, I do not think the names of the children should be published by the press. That is the intent of that statement.

Senator Doyle: Mr. Ballantyne, it has always been a matter of concern to me that trials of any kind that are off the record have different effects in different communities. You made reference earlier to the fact that a small town does not provide the anonymity one can find in large metropolitan centres for either a victim, an offender or a witness.

Surely if there is a case similar to one of the horrendous cases you mentioned in your brief, the entire community is going to be aware of the identity of the victim and the identity of the accused. People in those communities will have their own version of what transpired at the trial.

I agree totally with your suggestion that there should never be an identification of a young victim, but the words "absolute ban" give me some concern, not for the effect that that will have on the publication of newspapers in the area, but for the effect that it will have on the community itself if a reasonable account of what took place in the courtroom is not made available to the people of the community.

Mr. Ballantyne: Senator, you have made some valid points. I think there are two or three points raised in the question. Unfortunately, when the Criminal Code is amended those amendments will apply to communities both large and small, and there are different realities in a small community where, by word of mouth, people are much more aware of what is happening or what they think is happening.

There are a number of factors that give us reason to make this proposal. First of all, in serious cases there is the potential for a change of venue, which the courts have used. We are not saying that the actual proceedings of the trial should not be made public; we are saying that that will provide at least some protection to young people who are either victims or witnesses. Even though we cannot provide full protection in a small community, I think there is a practical reality that once one sees something in a newspaper it has much more impact. It is on the record forever. It will be much more difficult for a child to live that down if it is on the public record.

We share your concern that there should be a full airing of what took place, but we still think it is important to protect the identity of the young victim or young witnesses who are involved.

The Chairman: May I ask you whether you would extend that to an accused until such time as a conviction is registered?

[Traduction]

absolue de publication», décrite dans le mémoire, dans les cas où le plaignant ou le témoin ont moins de 18 ans. Je suppose qu'on ne se contentera pas d'interdire la publication de l'identité des personnes, mais aussi les comptes rendus sur le procès.

M. Ballantyne: Je vois que le sénateur Doyle a déjà fait partie du monde des médias. Nous ne tenons pas tant à interdire les comptes rendus sur le procès, mais plutôt à protéger l'identité des témoins ou des victimes. Voilà notre principale considération, qui est conforme à la philosophie de la Loi sur les jeunes contrevenants. Pour obtenir un témoignage franc et honnête, les noms des enfants ne devraient pas, à mon avis, être publiés dans les journaux. C'est ce que j'ai voulu dire.

Le sénateur Doyle: Monsieur Ballantyne, le fait que tous genres de procès tenus à huis clos ont différentes répercussions dans différentes localités m'a toujours préoccupé. Vous avez tout à l'heure mentionné le fait qu'une petite ville ne procure pas l'anonymat qu'assurent les grands centres métropolitains, soit pour une victime, soit pour un contrevenant ou un témoin.

S'il survenait un cas aussi horrible que ceux que vous relatez dans votre mémoire, toute la localité va connaître l'identité de la victime et de l'accusé. Les gens de la localité auront leur propre version des faits, d'après les informations qui transpirent du procès.

Je conviens totalement qu'une jeune victime ne devrait jamais être identifiée, mais je crains que les termes «interdiction absolue» soient trop radicaux, non pas en raison de leur incidence sur les journaux de la localité en cause, mais de leur effet sur la collectivité elle-même, si elle n'obtient pas un compte-rendu raisonnable de ce qui s'est passé au tribunal.

M. Ballantyne: Monsieur le sénateur, vous avez soulevé deux ou trois points valables. Malheureusement, ces amendements au Code criminel vont s'appliquer à toutes les localités, grandes et petites, et, de bouche à oreille dans les petites localités, les gens sont plus au courant de ce qui se passe en réalité ou dans leur imagination.

Un certain nombre de facteurs nous ont incités à formuler cette proposition. En premier lieu, dans les cas graves, il est possible de tenir le procès dans une autre localité, possibilité à laquelle les tribunaux ont déjà eu recours. Il n'est pas tant question de ne pas rendre publiquement compte de ce qui se passe au tribunal, mais plutôt d'assurer une certaine protection aux jeunes qui sont soit victimes, soit témoins. Bien que nous ne puissions assurer la protection complète de ces gens dans une petite localité, il n'en demeure pas moins, selon moi, qu'un fait publié dans un journal frappe davantage le public qu'un fait qui ne l'est pas. Et il est consigné pour toujours, ce qui risquerait de créer de graves difficultés pour un enfant.

Nous sommes d'accord qu'il y a lieu de publier les faits, mais nous n'en estimons pas moins qu'il importe de protéger l'identité de la jeune victime ou du jeune témoin en cause.

La présidente: Puis-je vous demander dans quelle mesure cette disposition s'appliquerait à l'accusé jusqu'à ce qu'il y ait

[Text]

Let us suppose a teacher or someone in a position of trust is accused and then exonerated after some publicity.

Mr. Ballantyne: That is another issue. We are specifically dealing with people under the age of 18 who have that protection now under the Young Offenders Act. When you get into that other area it becomes difficult because, as I am sure committee members are aware, once a person is accused of a crime such as that their reputation is effectively destroyed for life.

I cannot answer that, but that is something that should be considered. We should try to put in place something to safeguard the public, as Senator Doyle has said, but I do not know what mechanism we could put in place except to ensure that someone is not accused until the proper facts are gathered. I do not have an answer to that question. That is a difficult question to answer.

Senator Nurgitz: Mr. Ballantyne, I should like to discuss clause 13, which relates to the taking of evidence where, in the opinion of the judge, the accused ought not to be physically present while the young person is giving evidence. We have had some suggestion that all one is attempting to do is to remove eye contact. Do you envisage in remote areas that that is a problem?

Mr. Ballantyne: No; I think when we are talking about logistical problems, there will be ways to overcome them. We agree with the principle that a young person could feel very intimidated if that eye contact you are talking about was allowed, and there might be other mechanisms rather than a video tape to achieve the same end. We suggested an audio presentation. I am sure that there are ways to achieve it, but it will be a lot more difficult in the north. What we have found with other federal bills is that because of the wording, sometimes it makes it difficult for us to carry out the intent of acts such as the Young Offenders Act. To give you an example, because in Frobisher Bay or in Iqualit there are no proper closed custody facilities, if a judge decides that a young offender will serve his or her sentence on weekends only, we have a situation now where—they work all week in Iqualit; they live there—we fly them to Yellowknife, which is 3,000 miles away, to spend the weekend in proper facilities; and then we fly them back on Monday to work, because of the wording of the law. That is the point we are trying to make, namely, that because of our unique situation it sometimes—unless the bill is carefully worded—makes it very difficult for us to carry out the intent of the bill.

Senator Nurgitz: Do you have anything to add with respect to the suggestion made to us about a simple shield that blocks eye contact between the accused and the complainant?

Mr. Ballantyne: Are you asking whether or not I feel that that might be an appropriate alternative to it?

Senator Nurgitz: Yes, and a simpler one which would be feasible in remote areas—any remote area. I think that that might apply to remote areas that are south as well. I think that the problems you raise may also be a problem in northern

[Traduction]

condamnation? Supposons que l'on accuse un enseignant ou quelqu'un en position de confiance et qu'on l'exonère ensuite de toute faute après avoir publié certaines informations.

M. Ballantyne: C'est une autre question. Il s'agit ici de jeunes de moins de 18 ans qui jouissent d'une protection en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants. Vous soulevez un point différent et plus complexe, car, comme le savent certainement les membres du Comité, une fois qu'une personne est accusée d'un crime de cette sorte sa réputation est détruite pour la vie.

Je ne peux répondre à cette question, mais il y aurait lieu de l'examiner de près. Nous devrions essayer d'adopter une mesure protégeant en quelque sorte le public, comme l'a dit le sénateur Doyle, mais je ne sais quel mécanisme nous pourrions mettre en place pour nous assurer que personne ne soit accusé tant que les éléments de preuve ne sont pas rassemblés. Je ne puis répondre à cette difficile question.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur Ballantyne, je voudrais discuter de l'article 13 qui a trait aux dépositions de jeunes lesquelles, de l'avis du juge, ne doivent pas être faites en présence de l'accusé. Il a été dit que tout ce qu'on cherchait à faire c'était d'éliminer le contact visuel. Croyez-vous que cela pose des problèmes dans les régions éloignées?

M. Ballantyne: Non; lorsqu'il s'agit de problèmes de logistique, on trouvera toujours des façons de les surmonter. Nous sommes d'accord avec le principe selon lequel un jeune pourrait se sentir très intimidé si ce contact visuel dont vous parlez était autorisé, et il pourrait y avoir d'autres façons plutôt que d'utiliser une bande vidéo pour obtenir le même résultat; nous avons proposé une présentation audio. Je suis sûr qu'il y a des moyens de le faire, mais ce sera beaucoup plus difficile dans le Nord. L'application d'autres lois fédérales nous a appris que le libellé nous cause parfois des difficultés lorsqu'il s'agit de respecter la portée de mesures législatives telle la Loi sur les jeunes contrevenants. Par exemple, parce qu'à Frobisher Bay ou à Iqualit il n'y a pas d'établissements fermés appropriés, si un juge décide qu'un jeune contrevenant purgera sa peine les fins de semaine seulement—il arrive maintenant que ces jeunes travaillent toute la semaine à Iqualit; ils y vivent—nous les envoyons par avion à Yellowknife, ce qui est à 3 000 milles de distance, pour y passer la fin de semaine dans des établissements appropriés; et nous les faisons revenir par avion le lundi pour travailler parce que c'est ce que dicte la loi. C'est ce que nous essayons de dire, soit que parce que notre situation est unique, parfois—et parce que le projet de loi n'est pas bien libellé—il nous est très difficile de respecter la portée de la loi.

Le sénateur Nurgitz: Avez-vous quelque chose à ajouter au sujet de la proposition qui nous a été présentée, c'est-à-dire d'utiliser un simple écran pour empêcher le contact visuel entre l'accusé et le plaignant?

M. Ballantyne: Me demandez-vous si, oui ou non, j'estime que ce pourrait être une solution de rechange appropriée?

Le sénateur Nurgitz: Oui, et une solution plus simple qui serait réaliste dans les régions éloignées, c'est-à-dire dans n'importe quelle région éloignée. Je crois que cela pourrait s'appliquer aux régions éloignées qui sont au sud également. Je

[Text]

Manitoba, northern Saskatchewan and northern Ontario; you do not have to go as far north as the Northwest Territories or the Yukon to have remote areas.

Mr. Ballantyne: I can give you my own subjective feelings. I do not really know; there is a possibility—and probably a psychiatrist would be able to tell you more than I—but the very presence of somebody at the other side of a shield or a cough, or any kind of noise might negate the effect you are trying to have. I don't know.

Senator Nurgitz: Okay, I appreciate your comment.

Finally, you made some comment about the position of your government being somewhere between the current law and Bill C-15. My difficulty is that, except for eliminating the necessity for corroboration, the bill does not alter the competency of a witness; in fact, it adds the "sufficient intelligence" test. I was curious about your comment on where you stand in the middle of that.

Mr. Ballantyne: That one, again, is very difficult. I think a lot of us are treading on new ground. It seems to us, anyhow, that the court should be left some discretion as to what weight is given to uncorroborated testimony.

Senator Nurgitz: To uncorroborated testimony?

Mr. Ballantyne: That's right. Our reading of the bill as it is being presented is that that distinction does not seem to be there. It seems that that uncorroborated evidence will be given full weight; that is the way we read it. In section 246.4, clause 11, it states:

... no corroboration is required for a conviction and the judge shall not instruct the jury that it is unsafe to find the accused guilty in the absence of corroboration.

That is a fairly major departure from the existing section.

Senator Nurgitz: Oh, sure.

Mr. Ballantyne: Again, we do not have the answers, but we think it should be somewhere in between. We think that there should be cases where the judge for reasons that neither I nor any of us can foresee now, might give some instructions to the jury. It is something that experts better than I, probably, would have dealt with. I understand that in the United States there has been a fair amount of information on it. We feel that there is some danger in the amendment as proposed; it might go a bit too far. We are wondering if the committee would look at some way to modify that, because we see some potential danger in that as we bring it forward, but we do not pretend to have all the answers.

Senator Nurgitz: No, but the current law has a restriction in that you must have corroboration, and the sections you have just referred to remove the necessity for corroboration. Surely we are now left with the question that the courts would weigh

[Traduction]

crois que les problèmes que vous soulevez pourraient aussi se poser dans le nord du Manitoba, le nord de la Saskatchewan et le nord de l'Ontario. Il ne faut pas aller jusqu'aux Territoires du Nord-Ouest ou au Yukon pour trouver des régions éloignées.

M. Ballantyne: Je peux vous faire part de mes propres sentiments. Il est possible—et probablement un psychiatre pourrait vous en dire davantage là-dessus—que la présence même de quelqu'un de l'autre côté d'un écran, une toux ou un bruit quelconque pourraient faire échouer à l'effet que vous essayez d'obtenir—qui sait.

Le sénateur Nurgitz: Parfait; je comprends ce que vous voulez dire.

Enfin, vous avez parlé de la position de votre gouvernement qui se situerait, d'après vous, quelque part entre la loi actuelle et le projet de loi C-15. Je ne comprends pas qu'à part le fait de passer outre à la nécessité d'une corroboration, le projet de loi ne modifie pas la compétence d'un témoin—en fait, il ajoute le critère d'intelligence suffisante. J'étais curieux de savoir ce que vous en pensiez.

M. Ballantyne: Il m'est très difficile de me prononcer. Je pense qu'un grand nombre d'entre nous n'ont jamais abordé cette question. Il nous semble, de toute façon, que le tribunal devrait jouir d'une certaine discrétion quant à la crédibilité qui devrait s'attacher à un témoignage non corroboré.

Le sénateur Nurgitz: À un témoignage non corroboré?

M. Ballantyne: En effet. D'après ce que nous voyons, le projet de loi actuel, ne fait pas une telle distinction. Il semble que le témoignage non corroboré aura autant de poids, du moins d'après ce que nous comprenons. Le paragraphe 246.4 de la disposition 11, dit ce qui suit:

La corroboration n'est pas nécessaire pour déclarer coupable une personne accusée d'une infraction. Le juge ne peut dès lors informer le jury qu'il n'est pas prudent de déclarer l'accusé coupable en l'absence de corroboration.

C'est un changement important par rapport à l'article actuel.

Le sénateur Nurgitz: C'est sûr.

M. Ballantyne: Je le répète, nous n'avons pas trouvé de réponses, mais nous pensons que la solution devrait se trouver quelque part entre ces deux extrêmes. Nous pensons que, dans certains cas, le juge, pour des raisons que ni moi ni personne d'anté ne pouvons prévoir maintenant, pourrait donner certaines instructions au jury. C'est un point que des experts pourraient traiter bien mieux que moi et je sais qu'aux États-Unis, il y a eu beaucoup d'information à ce sujet. Nous estimons que l'amendement proposé pourrait présenter certains dangers, qu'il pourrait aller un peu trop loin. Nous nous demandons si le Comité pourrait examiner comment le modifier, car nous y voyons réellement un danger possible, mais nous ne prétendons pas avoir réponse à tout.

Le sénateur Nurgitz: Non, mais la loi actuelle prévoit une restriction puisqu'elle exige une corroboration alors que les articles que vous venez de citer suppriment cette obligation. Bien sûr, nous en revenons à dire que les tribunaux pourraient

[Text]

the evidence—like they weigh the evidence of you, or of me, or of anyone else—after the evidence is given and not before. In other words, there would not be a bar to a conviction and the evidence would have to stand the test of truth.

Mr. Ballantyne: Again, it is a difficult point of law, depending on how that ultimately will be interpreted. I would think that if this particular act is amended as we see it, it will probably take three, four or five years to shake it down and to see exactly how these things are interpreted. We are merely pointing out a potential problem. You might be right; there might well not be a problem; but we think it is something that should be studied by experts, who are a lot better than I, to see if there is any prior experience in other jurisdictions. For example, with this sort of clause, to see if it has in fact provided problems and, if it has, if there are any ways to build some protections into it. I do not know; I think it is worth flagging because we see this potential problem.

Senator Fairbairn: Mr. Ballantyne, were you able to appear before the House of Commons committee? A number of my questions were asked by Senator Nurgitz in terms of the accused and the courtroom and the obvious difficulties in the Territories because of lack of facilities and distance. Could you suggest some possible wording or amendment that would take into consideration the remote area concerns in that particular issue?

Mr. Ballantyne: Obviously, I would not like to do it right off the top of my head right now—

Senator Fairbairn: No.

Mr. Ballantyne: —but, yes, we would be prepared to offer some suggestions and the committee could weigh those along with others, if they are helpful. We would be very happy to do that.

The Chairman: We would be pleased to receive them and to forward them on to the minister, Mr. Ballantyne.

Senator Fairbairn: You were talking about the counselling, or that kind of thing, for primarily the victim but also the accused. What kind of services are available in the Territories either outside or inside Yellowknife, in these difficult situations for young victims and the accused as well, the abuser?

Mr. Ballantyne: Outside Yellowknife, very little. We have one psychiatrist in the Territories, who is resident in Yellowknife; we have a couple of psychologists and a number of competent but over-worked social workers in the field. In fact, in the smaller communities there is little support mechanism for these sorts of issues or for issues such as spousal assault, and we are having a lot of problems trying to find the resources to cope with those sorts of issues.

Senator Fairbairn: I suppose that would be even more true for the native population. When you mentioned at the very beginning of your brief the number of cases or complaints that are reported per month, do you suspect that there are a great

[Traduction]

évaluer le témoignage—tout comme ils l'auraient fait pour votre témoignage ou le mien—après qu'il aura été présenté et non avant. Autrement dit, on ne ferait pas obstacle à une condamnation et le témoignage devrait être mis à l'épreuve.

M. Ballantyne: Encore une fois, c'est un point de droit difficile, car on ne sait trop quelle interprétation lui sera finalement donnée. D'après moi, si cette loi était modifiée comme nous le préconisons, il faudrait probablement la mettre à l'épreuve trois, quatre ou cinq ans pour voir exactement comment ces points seraient interprétés. Nous ne faisons que signaler un problème possible. Vous pouvez avoir raison; il se pourrait qu'il n'y ait pas de problème; mais nous pensons que c'est une question qui devrait être examinée par des experts qui sont bien mieux qualifiés que moi pour voir s'il y a eu des précédents ailleurs. Par exemple, pour ce genre d'article, il faudrait voir s'il a déjà créé des problèmes, et si l'on a pu, le cas échéant, prévoir une mesure de protection là-dedans. Je l'ignore; je pense qu'il convient de signaler ce problème éventuel.

Le sénateur Fairbairn: Monsieur Ballantyne, avez-vous pu témoigner devant le Comité de la Chambre des communes? Un certain nombre de mes questions ont été posées par le sénateur Nurgitz au sujet de l'accusé et de la salle d'audiences et des difficultés évidentes qui se posent dans les Territoires faute d'installations et à cause de la distance. Pourriez-vous proposer un libellé ou une modification qui tiendrait compte de l'isolement dans ce cas particulier?

M. Ballantyne: Nous sommes disposés à le faire évidemment mais je ne voudrais pas que ce soit immédiatement et à brûle-pourpoint...

Le sénateur Fairbairn: Non.

M. Ballantyne: ... mais nous serions prêts à formuler quelques suggestions que le Comité pourrait évaluer en même temps que les autres qui lui ont été soumises. Si cela peut être utile, nous serions même heureux de le faire.

La présidente: Il nous fera plaisir de prendre connaissance de vos suggestions et de les transmettre au ministre, M. Ballantyne.

Le sénateur Fairbairn: Nous parlions des services de consultation et autres services du genre qui sont offerts, d'abord à la victime, mais aussi à l'accusé. Quel genre d'aide peuvent recevoir les jeunes victimes et leurs agresseurs à l'extérieur de Yellowknife et à Yellowknife même?

M. Ballantyne: À l'extérieur de Yellowknife, il y a très peu de ressources. Les T.N.-O. ne comptent qu'un psychiatre, dont le bureau se trouve à Yellowknife, quelques psychologues et un certain nombre de travailleurs sociaux fort compétents, mais surchargés. En fait, les habitants des petites collectivités ont très peu de recours dans des situations semblables ou dans des cas de voies de fait sur la personne du conjoint. Nous avons beaucoup de difficulté à trouver les ressources nécessaires pour faire face à ce genre de situation.

Le sénateur Fairbairn: Je suppose que le problème est encore plus aigu pour les autochtones. Lorsque vous faites mention, au tout début de votre mémoire, du nombre de plaintes reçues chaque mois, ne croyez-vous pas qu'il y a aussi

[Text]

many more out there, particularly in native communities, that you do not hear about?

Mr. Ballantyne: Yes; at this point, when we are talking in terms of general principles, I do not want to make the differentiation on cultural behaviour patterns. Our feeling is that there are a lot more cases in both the larger and the smaller communities and among the native and the non-native community than are being reported. There are obvious cultural realities that we have to deal with, and our position as a government is that we all recognize that there is a problem. What we will try to do—and hopefully the amended bill will be one of many tools—is ultimately have some community involvement. The community will have to deal with the issue in its own way in many cases. The profile has been raised especially in areas of spousal assault and sexual assault against children, and the awareness in all communities large and small in the Northwest Territories—and probably in the rest of Canada—has increased dramatically. The fact that people are aware of it and are starting to talk about it is a beginning. It is like some sort of reptile under a rock that thrives in the darkness. If you take away the rock and shed light on it, a lot of things happen—even more than would happen by passing legislation. That is how we are dealing with it in the community. We feel that the problem in the Northwest Territories is widespread and it crosses cultures and races.

Senator Hastings: I would like to explore two areas with you, Mr. Ballantyne. The first one is that, as you correctly pointed out in your brief, the Badgley report dealing with this problem found that—I think you used the words—it may often be committed by a person in a position of trust and often involves a parent or guardian of the victim. “Could you enlighten me? Does the same hold true for your experience in the Northwest Territories? Of the 15 that you mentioned you had in one month, could you tell me what percentage is family, just generally? I do not suppose you can, but what percentage represents incest and, on the other side of it, what percentage represents a position outside the family circle?”

Mr. Ballantyne: I do not have the exact—

Senator Hastings: I know it is hard, but could you try to answer?

Mr. Ballantyne: Generally, a high percentage is within a family or involves somebody in some position of trust and a young person. The incidence across Canada of a stranger coming into contact with a young child is not high; it is not a major problem in the north, and I do not think it is in the rest of Canada. We are finding it within the family. We even had a social worker, for instance—which is awful—involved with young people. But people in positions of trust, whom the child trusts and who gain access to the child because of their position of trust—that is a major part of the problem.

[Traduction]

bon nombre de cas, en particulier dans les collectivités autochtones, qui ne vous sont jamais signalés?

M. Ballantyne: C'est vrai, mais je préfère, pour le moment, m'en tenir aux données générales et ne pas faire de distinction fondée sur les modèles de comportement propres à chaque culture. Nous croyons, en effet, que beaucoup de cas, tant dans les grandes que dans les petites collectivités et autant chez les autochtones que chez les non autochtones, ne nous sont pas signalés. Il y a certaines réalités culturelles dont nous devons tenir compte et notre position, à titre de gouvernement, consiste à reconnaître l'existence d'un problème à ce niveau. Ce que nous voulons faire, c'est essayer d'obtenir une plus grande participation de la part des collectivités—et le projet de loi n'est qu'un des nombreux moyens déployés à cette fin. Chaque collectivité doit arriver à s'occuper elle-même de ses cas. Cette solution a été mise en pratique notamment dans les cas de voies de fait sur la personne du conjoint et d'agressions sexuelles contre des enfants, et le degré de sensibilisation de la population s'est considérablement accrue dans toutes les petites et grandes collectivités des Territoires du Nord-Ouest—comme probablement dans le reste du Canada. Le fait que la population sache ce qui se passe et commence à en parler, constitue déjà un pas en avant. C'est comme si nous soulevions une pierre pour voir ce qui grouille dessous. Nous risquons de découvrir plein de réalités troublantes—beaucoup plus peut-être que par la simple adoption d'une loi. C'est à ce niveau que nous avons choisi de travailler. Nous croyons que le problème dans les Territoires du Nord-Ouest est fort répandu et commun malgré les différences culturelles et raciales.

Le sénateur Hastings: J'aimerais éclaircir deux points avec vous M. Ballantyne. D'abord, comme vous le faites fort pertinemment remarquer dans votre mémoire, les auteurs du rapport Badgley estiment—pour reprendre vos propres termes—«qu'elle (l'agression) peut souvent être commise par une personne qui a la confiance de la victime, par exemple un parent ou un gardien». Pouvez-vous me donner des précisions à ce sujet? Cette constatation s'applique-t-elle aussi aux Territoires du Nord-Ouest? Pouvez-vous me dire combien de cas, sur les quinze plaintes que vous dites recevoir chaque mois, mettent en cause des membres de la famille des victimes—c'est-à-dire des cas d'inceste—et combien mettent en cause des personnes n'ayant aucun lien avec la victime?

M. Ballantyne: Je n'ai pas les chiffres exacts—

Le sénateur Hastings: Je sais que ma question est embêtante, mais pouvez-vous quand même essayer d'y répondre?

M. Ballantyne: De façon générale, un fort pourcentage de ces cas mettent en cause un membre de la famille ou quelqu'un qui a la confiance de la jeune victime. Contrairement à ce qui se produit ailleurs au pays, il est rare, dans le Nord, que l'agresseur soit un étranger. En général, c'est un membre de la famille de la victime. C'est même déjà arrivé qu'un travailleur social—ce qui est honteux—abuse de jeunes enfants. La majeure partie du problème réside donc dans le comportement des personnes qui se trouvent dans l'entourage immédiat de l'enfant, c'est-à-dire celles qui ont gagné sa confiance et sont proches de lui.

[Text]

Senator Hastings: Break that down for me as it relates to a position of trust and incest and family. You said that the high percentage involves a family member or a person in a position of trust. Can you break that down for me and tell me what your views are?

Mr. Ballantyne: The question of incest, as you know, is a tough one—as I am sure it is in the rest of Canada. It is much more difficult to get information or data on incest because we are talking about a different dimension altogether. All too often our gut reaction as parents, as we read about the “pervert” who attacked ten children is, “Well, put him behind bars for 25 years.” But the problem is the other 90 per cent: the father and the daughter, the father and the step-daughter. I do not have those breakdowns, but it is definitely a major problem. As we talk about it more and as people become aware that there are other people out there who have the same sort of problems, they will be talking and we will get a much better handle on it. But our feeling at first blush is that incest and sexual abuse within families, with direct family connections, is quite a serious problem.

Senator Hastings: I am trying to establish—and you have just about said it—that the problem is mainly, that the family relationship is graver. There are more incidents of that than the stranger or the outside contact. You say you cannot get a handle on it, but it is there and we know it is there. If you take off the rose-coloured glasses and call a spade a spade, you must agree with that.

Mr. Ballantyne: If we are talking about the extended family group including uncles and aunts, I would say that from the preliminary indications we are getting that is where we are encountering the problem.

Senator Hastings: At page 280 it is stated that tougher legislation on promotion has reduced the incidence of impaired driving. What is the authority for saying that?

Mr. Ballantyne: Again, using statistics in the Northwest Territories, as part of the national campaign when the new bill with its tougher penalties was proclaimed, we found that the incidence of impaired driving had decreased significantly. That is our first indication. It seems to be working.

I agree that we cannot draw a total analogy between that problem and this problem, but those statistics may indicate a partial solution to the other problem. In fact, I think it is working. I think people are aware now that when they drink and drive they are in trouble, and if they get caught twice they go to jail. That has acted as a deterrent and it has been fairly effective in the Northwest Territories.

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Mais venons-en aux faits. Vous dites que le pourcentage de cas mettant en cause un membre de la famille ou quelqu'un de l'entourage immédiat de la victime est élevé. Pouvez-vous me donner des précisions et me dire ce que vous pensez de la situation actuelle?

M. Ballantyne: La question de l'inceste est, comme vous le savez, délicate—ici comme partout ailleurs au Canada. Il est beaucoup plus difficile d'obtenir des renseignements ou des données sur l'inceste, parce que nous abordons le problème sous un angle différent. Trop souvent, notre première réaction, comme parents, lorsque nous apprenons qu'un «malade» a agressé un dizaine d'enfants, est de nous dire qu'un «monstre» semblable ne mérite rien de mieux que de passer 25 ans en prison. Cependant, 90 p. 100 des cas d'agression mettent en cause un père et sa fille ou un père et sa belle-fille. Je n'ai pas de chiffres précis à ce sujet, mais nul doute que ces cas constituent un gros problème. Si nous parvenons à sensibiliser suffisamment la population pour qu'elle comprenne que des cas semblables ne sont pas exceptionnels, nous allons pouvoir exercer un bien meilleur contrôle. Quoi qu'il en soit, il est vrai qu'à première vue, les cas d'inceste et d'agressions sexuelles mettant en cause des membres de la famille ou des personnes faisant partie de l'entourage immédiat de l'enfant constituent un problème assez grave.

Le sénateur Hastings: C'est justement ce que j'essaie de vous faire dire—et vous l'avez d'ailleurs presque reconnu—c'est-à-dire, que le problème se situe justement au niveau des membres de la famille de la victime. Il arrive plus souvent que les agresseurs soient des membres de la famille de la victime plutôt que des étrangers. Vous dites ne pouvoir maîtriser la situation, mais le problème est là et nous le savons. Si vous cessez de voir tout en rose et appelez un chat un chat, vous en conviendriez aussi.

M. Ballantyne: Si nous parlons de la famille étendue, dont font partie les oncles et les tantes, je dirais qu'à première vue c'est là que se trouve le problème.

Le sénateur Hastings: On lit à la page 280 que des lois plus rigoureuses sur la publicité ont réduit les cas de conduite avec facultés affaiblies. Sur quoi se bate-t-on pour étayer cet argument?

M. Ballantyne: Ici aussi, d'après les statistiques concernant les Territoires du Nord-Ouest, dans le cadre de la campagne nationale lancée au moment de la proclamation du nouveau projet de loi qui prévoyait des amendes plus sévères, nous avons conclu que le taux des cas de conduite en état d'ébriété avait considérablement baissé. C'est notre premier indice et cela semble fonctionner.

Je conviens que nous ne pouvons effectuer une analogie parfaite entre ce problème et celui-ci, mais ces statistiques nous offrent peut-être un élément de solution. En fait, je crois que ça marche. Je crois que les gens se rendent maintenant compte du fait que lorsqu'ils boivent et prennent ensuite le volant, ils se mettent dans le pétrin, et s'ils s'y font prendre deux fois, ils sont emprisonnés. Aussi réfléchissent-ils maintenant avant d'agir et l'amende a eu des résultats positifs dans les Territoires du Nord-Ouest.

[Text]

Senator Hastings: You say it is your first indication. Is it not a matter of record that a deterrent or penalty will have an immediate effect, but in two or three years the level will climb back to where it always was? Is it not true that the tougher penalty will have an effect over the short term but not over the long term?

Mr. Ballantyne: I think that there are two aspects to penalties, especially incarceration. One is the deterrent factor. There was a time when, if an older brother or uncle found that something was going on, he would take his brother or his nephew behind the barn and talk to him about it. I am sure that at that time that sort of action acted as a deterrent.

The nuclear family has now broken down and that sort of support mechanism, for some reason, does not seem to be in place. If some individuals knew they were going to jail for five years, it might have an effect on them.

The second aspect of penalties that we have to consider is their effect on some individuals, repeating offenders, where, if nothing else, you are keeping them off the street, so that during that period of time they just will not be able to harm a child. So it is more than just the deterrent factor that is important.

Senator Hastings: I am glad you used the word "some". What you are saying is that such a penalty deters those who are deterrable. No one commits an offence to be found out, and a penalty rarely deters the offender. I gather from your statement, then, that when you use the words "tougher legislation", you are supporting tougher penalties, longer sentences and so on.

Mr. Ballantyne: In answer to that, I think one has to look at this in some totality. I agree with you that longer sentences are not going to cure the problem.

Senator Hastings: I am glad you said that.

Mr. Ballantyne: But what we are saying is that a possible solution could be found in a combination of public education, better training for those people who first come into contact with the situation, counselling for victims, and, especially in the case of repeated offenders, tougher jail sentences. Further, if there is money to do all this, we must include proper counselling for those convicted. There are a number of tools, some of which will work with some offenders, some with others. We are saying that the deterrent tool may only work with a smaller number, but at least it will work with some.

Senator Hastings: I agree with you, but I return to my original question. I do not have your precise words at hand but I believe you said that the biggest problem was incest and family relations. I submit to you that tougher penalties or longer jail terms will have no effect on that problem. I submit that the thrust of any answer to this problem is public education and promotion. That is where our efforts should be directed.

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Vous dites que c'est votre premier indice. N'est-il pas connu que toute mesure de dissuasion ou amende a un effet immédiat mais que deux ou trois ans plus tard, les infractions s'accroissent jusqu'au taux habituel? N'est-il pas vrai que les pénalités plus sévères n'auront qu'un effet à court terme et non à long terme?

M. Ballantyne: Je crois que les pénalités ont deux aspects, plus particulièrement l'incarcération. Vous avez d'une part le facteur de dissuasion. Il fut un temps où, si un frère aîné ou un oncle se rendait compte de la situation, il entraînait son frère ou son neveu derrière la grange pour en discuter avec lui. Je suis sûr qu'à cette époque, cet effet de dissuasion suffisait.

Aujourd'hui, le noyau familial n'existe plus et ce type de mécanisme d'appui semble avoir disparu pour une raison ou une autre. Si certains savaient qu'ils risquent un emprisonnement de cinq ans, ils agiraient peut-être en conséquence.

Le deuxième aspect des pénalités qu'il nous faut prendre en considération est leur effet sur certains individus, les récidivistes notamment, puisqu'une fois mis au frais, il ne peuvent plus faire de tort aux enfants. C'est donc plus que le simple facteur de dissuasion qui est important.

Le sénateur Hastings: Je suis content que vous ayez utilisé le terme «certains». En fait, vous dites que ce type de pénalité dissuade ceux qu'il est possible de dissuader. Nul ne commet une infraction dans le but de se faire prendre, et une amende a rarement pour effet de dissuader le contrevenant. Je comprends donc de votre exposé que lorsque vous parlez de lois plus rigoureuses, vous préconisez en fait des pénalités plus sévères, des peines plus longues, et ainsi de suite.

M. Ballantyne: Je crois qu'il faut envisager la situation dans son ensemble. Je conviens avec vous que des peines d'emprisonnement plus longues ne guériront pas ce mal.

Le sénateur Hastings: Je suis content de vous l'entendre dire.

M. Ballantyne: A notre avis, cependant, il serait possible de trouver une solution qui combine la sensibilisation du public, une meilleure préparation de ceux qui, les premiers, se trouvent face à cette situation, les services d'orientation pour les victimes et, plus particulièrement en ce qui concerne les récidivistes, les peines d'emprisonnement plus sévères. En outre, si les fonds nécessaires sont disponibles, il faudrait également prévoir des services d'orientation convenables pour les condamnés. Il existe un certain nombre de mécanismes, dont certains seront efficaces dans le cas de certains contrevenants et d'autres pas. Nous estimons que le facteur de dissuasion pourrait ne porter fruit qu'auprès d'un petit nombre, mais il ferait au moins sa part.

Le sénateur Hastings: Je suis d'accord avec vous, mais j'aimerais revenir à ma première question. Je ne me rappelle pas des paroles exactes que vous avez employées, mais il me semble vous avoir entendu affirmer que le problème provenait surtout des relations incestueuses et familiales. Je prétends pour ma part que des pénalités plus sévères ou des peines d'emprisonnement plus longues n'auront aucune incidence sur ce problème. J'estime que la sensibilisation du public et la

[Text]

Senator Godfrey: On that last comment, is Senator Hastings really suggesting that if the father is guilty of incest, he can be educated so as not to abuse his child? If so, I think that perhaps he is overstating the case.

Senator Hastings: I think it is the most useless thing in the world to put a father who has committed incest into the penitentiaries. It is no deterrent whatever.

Senator Godfrey: Mr. Ballantyne, I am a new member of this committee and this is the first meeting on this subject which I have attended, so I am speaking out of ignorance. Does the absolute ban on publication include a ban on the accused's name as well as the victim's?

Mr. Ballantyne: If the accused is younger than 18, the same provisions as those under the Young Offenders Act would apply.

Senator Godfrey: What is the point in banning the publication of only the victim's name if the accused is the father, he is over 18 and he is accused of having sexual relations with his son or daughter? That negates the effect of the ban because it informs the public of the name of the victim. Unless there is a ban on the publication of both names, from a practical point of view, I wonder about the value of it. Is the judge prevented from banning the accused's name in order to protect the name of the child? What is the practical situation?

Mr. Ballantyne: We are looking at it the other way round. Under the Young Offenders Act, the name of an accused under 18 years of age cannot be publicized. I think it only right that the victim of the crime should be afforded the same protection as the accused. We are talking about the individuals below the age of 18.

Senator Godfrey: But to make it effective, you might also have to ban the publication of the name of the accused. If it is published in the paper that John Smith has been accused of having sexual intercourse with his daughter, what is the point in banning only the name of the daughter if the newspaper is allowed to publish the father's name and the details? I am just asking for information.

Mr. Ballantyne: I think there will be all sorts of cases that will cause different problems in the courts. I think the judge will have to issue proper instructions. Obviously, in this case it might be counterproductive and the judge would have to weigh all of the matters in order to deal with it.

Senator Godfrey: So the judge would have the power to ban the publication of the accused's name if he felt it would protect the victim?

Mr. Ballantyne: Yes, and I think that would probably be in fairly rare cases. I understand that the judge has that power now in these sorts of exceptional cases to make those kinds of value judgments.

[Traduction]

publicité fourniront un élément de solution. C'est dans ce sens que nos efforts doivent s'orienter.

Le sénateur Godfrey: Justement, le sénateur Hastings estime-t-il qu'il est possible d'éduquer un père coupable d'inceste pour qu'il cesse d'agresser son enfant? Sinon, je crains qu'il ne surestime les chances de succès.

Le sénateur Hastings: A mon avis, il n'est rien de plus futile que d'incarcérer un père qui s'est rendu coupable d'inceste. Cette mesure n'est aucunement dissuasive.

Le sénateur Godfrey: Monsieur Ballantyne, je fais depuis peu partie de ce comité et, comme c'est la première fois que j'assiste à une séance qui porte sur ce sujet, je ne suis guère au courant de la question. Cette interdiction absolue sur la publication frappe-t-elle également le nom de l'accusé et celui de la victime?

M. Ballantyne: Si l'accusé a moins de 18 ans, on lui applique les mêmes dispositions que celles qui sont prescrites en vertu de la Loi sur les jeunes délinquants.

Le sénateur Godfrey: Quelle est l'utilité d'interdire seulement la publication du nom de la victime, puisque le père, qui a plus de 18 ans, est accusé d'avoir eu des rapports sexuels avec son fils ou sa fille? Les effets de l'interdiction sont, de ce fait, annulés, puisqu'on informe le public du nom de la victime. A moins qu'il y ait une interdiction visant la publication des deux noms, je m'interroge vraiment sur la valeur pratique de cette mesure. Le juge est-il empêché d'interdire la publication du nom de l'accusé, pour protéger celui de l'enfant? Quelle est au juste la situation?

M. Ballantyne: Nous envisageons la question dans l'autre sens. En vertu de la Loi sur les jeunes délinquants, on ne publie pas le nom de l'accusé, s'il est âgé de moins de 18 ans. A mon avis, il est juste que la victime du crime reçoive la même protection que l'accusé. Nous parlons d'individus âgés de moins de 18 ans.

Le sénateur Godfrey: Mais pour rendre cette mesure efficace, il vous faudrait peut-être interdire aussi la publication du nom de l'accusé. Si l'on publie dans le journal que John Smith a été accusé d'avoir des rapports sexuels avec sa fille, à quoi bon interdire uniquement le nom de la fille dans le journal? Je pose la question pour me renseigner.

M. Ballantyne: Je crois qu'il y aura toutes sortes de causes qui susciteront divers problèmes au tribunal. Il faudra je crois que le juge prescrive les directives qui s'imposent. Manifestement, dans le cas présent, ces mesures pourraient être contraaires et le juge devra peser tous les aspects de la question pour la traiter adéquatement.

Le sénateur Godfrey: Le juge serait donc autorisé à interdire la publication du nom de l'accusé, s'il croit ainsi protéger la victime?

M. Ballantyne: Oui, et je crois que des cas de ce genre seraient probablement assez rares. Mais si j'ai bien compris, le juge est dans ces cas plutôt exceptionnels maintenant habilité à prendre des décisions de ce genre.

[Text]

Senator Godfrey: Yes, but they are not exceptional, from the evidence we have heard.

On one other matter, I was reading an article on this subject in the *Globe and Mail* just a few days ago. A school teacher was accused of certain activities by various people; he had been to two or three different schools and so on, tried and found not guilty. There was a complaint that the school board had looked into the situation and decided to fire him or not to rehire him.

Somebody earlier on use the the word "exonerated" in reference to somebody found not guilty. Under our criminal law, when you are found not guilty, that does not mean you are exonerated. Surely you have to be found guilty beyond a reasonable doubt in a criminal case, whereas in a civil case you decide matters on the balance of evidence, not on the principle of "beyond a reasonable doubt". Surely, legally, the fact that a person has been found not guilty does not mean he has been exonerated. From a practical point of view, it does not mean he is exonerated.

Therefore, the school board should be able take the view, as is done in a civil case, that on the balance of the evidence he probably was guilty and that, therefore, he should not be rehired. I would like your comments on that.

Mr. Ballantyne: That is another difficult area, which proves how complex the situation is. One of the points we made is that it is really important that there are certain standards that are applied across the country in dealing with these sorts of cases. It might well be that school boards have certain standards of conduct for teachers that are different from the standards or the provisions under the Criminal Code. It might well be that certain actions of a teacher may fall within those standards of the board. I do not know; it is a dangerous area.

Again, we are moving onto new ground and I think it is imperative that all of these things are weighed. I do not pretend to have all of the answers. I think senators here can pose many questions and ultimately people's lives, futures and careers are going to depend on what sort of law emanates from this chamber and from the House of Commons.

I do not have a response, Senator, except to say that on the one hand we have to be damn sure that prosecutors know what they are doing, that the RCMP know what they are doing and that the charges are not laid until there are good grounds for them. On the other hand, with respect to the process, right now I would think that, if a social worker in Manitoba came into contact with potential abuse, that social worker would act differently from a social worker in northern Ontario who also came into contact with potential abuse. It seems to me that the manner in which the RCMP deals with such a matter and the manner in which a teacher deals with it could have an impact upon its treatment in court. I think that, as a country, we are all over the map as to how we deal with these issues when we

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Oui, mais justement, ces cas ne sont pas exceptionnels, si l'on en croit les témoignages que nous avons recueillis.

Autre question, à propos de laquelle j'ai lu un article dans le *Globe and Mail*, il y a quelques jours. Un enseignant a été accusé de certaines activités par diverses personnes; il avait enseigné déjà dans deux ou trois différentes écoles, on lui avait intenté un procès et il avait été reconnu innocent. Une plainte a été déposée parce que l'école avait examiné cette affaire et décidé de le congédier ou, à tout le moins, de ne pas le réengager.

Quelqu'un a plus tôt utilisé le mot «exonéré» à propos d'une personne reconnue innocente. En vertu de notre droit criminel, lorsque votre innocence est reconnue, il ne s'ensuit pas que vous êtes exonéré. Sans doute, il vous faut être reconnu coupable, sans l'ombre d'un doute raisonnable, dans une cause criminelle, tandis que dans une cause civile, la question se décide d'après l'ensemble des éléments de la preuve, et non en se fondant sur le principe «d'au-delà de tout doute raisonnable». Du point de vue légal, certes, le fait qu'une personne ait été trouvée non coupable ne signifie pas qu'elle a été exonérée. D'un point de vue pratique cela ne signifie pas qu'elle soit exonérée.

Par conséquent, la Commission scolaire devrait être en mesure de prendre la proposition, comme cela se fait dans une cause civile, que compte tenu de la plainte cette personne est probablement coupable et ne devrait donc pas être réembauchée. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Ballantyne: C'est un autre domaine difficile, qui prouve la complexité de la situation. Un des points que nous avons soulignés c'est qu'il est réellement important que des normes définies soient appliquées d'un bout à l'autre du pays dans des cas comme ceux-là. Il se pourrait que les commissions scolaires aient pour leurs enseignants des normes de conduite qui diffèrent des normes ou des dispositions du Code criminel. Certains actes d'un enseignant pourraient être conformes aux normes de la commission. Je ne le sais pas exactement; c'est une zone dangereuse.

Nous avançons ici en terrain vierge et je crois qu'il est impératif que toutes ces choses soient pesées. Je ne prétends pas avoir toutes les réponses. Je crois que les sénateurs présents peuvent poser de nombreuses questions et qu'en dernière analyse la vie, l'avenir et les carrières des gens vont dépendre des lois provenant de cette chambre et de la Chambre des communes.

Je n'ai d'autre réponse, sénateur que de vous dire que d'un côté nous devons être absolument sûrs que les demandeurs savent ce qu'ils font, que la GRC sait ce qu'elle fait et qu'aucune accusation ne soit portée avant qu'elle ne soit bien étayée et que d'un autre côté, sur le plan du processus, je pense qu'en ce moment si un travailleur social du Manitoba est confronté à un abus potentiel, il n'agirait pas de la même façon qu'un travailleur social dans le nord de l'Ontario dans la même situation. Il me semble que la façon dont la GRC s'occupe de cette question et la façon dont un enseignant s'en occupe pourrait avoir des répercussions sur la façon dont elle sera traitée par le tribunal. Je crois que, comme pays, notre façon de régler ces questions lorsque nous y sommes confrontés pour la pre-

[Text]

first come into contact with them. At the same time as this legislation goes through, I think that the federal and provincial health, education and justice ministers should be talking about it, and I do not think they should just go forward in isolation. I think there should be a realization that there is a lot of other homework we have to do to deal with the problems you are talking about.

Senator Godfrey: As a lawyer, however, would you agree with my suggestion that just because a person has been found not guilty does not necessarily mean he is exonerated? Would you agree that it only means that he is not guilty beyond a reasonable doubt and that, therefore, it might very well be reasonable for other people, in deciding what to do with that gentleman, to come to a different conclusion? That is what I really wanted on the record. I was going to write a letter to the newspaper, but this is easier.

Senator Doyle: Madam Chairman, if I could just interject, not being a lawyer and having no knowledge, really, of that exotic profession, I still have the understanding that, under the British system of justice which we have adopted, a person is innocent until he is proven guilty. If he is not proven guilty, he is still innocent.

Senator Nurgitz: Of the charge that is laid against him.

Senator Doyle: Yes, of the charge that is laid against him. Now, I am buttressed in that conclusion by a decision of the supreme court some years ago that cost the *Globe and Mail* a good deal of money.

Senator Nurgitz: Not enough.

Senator Doyle: Well, wait until you hear the rest. The *Globe*, in its pursuit of one Hal Banks of the Seamen's International Union, had reprinted the list of the offences with which he had been charged while he was in the United States. He was charged but not convicted. The thing went to the supreme court. Well, a year or so later we were all heroes, but nevertheless that decision applied. And I have to think that it was a correct decision.

Senator Nurgitz: Gosh, what you did to sell newspapers.

The Chairman: I think, honourable senators, that perhaps the concept that Senator Godfrey is espousing, to a certain extent, sounds like the old Scottish doctrine of "not proven". May I just interject here, further to another point made by Senator Godfrey, that Mr. Macdonald has pointed out to me that there is a provision in the proposed amendment, which is paragraph 13, subparagraph 3, which provides that the presiding judge may, on his own motion or on application by the complainant or others, make an order directing that the identity of the complainant or witness or any information that would disclose the identity of the complainant or witness shall not be published in any newspaper or broadcast. I think that would cover your point, Senator Godfrey.

[Traduction]

mière fois à une dimension nationale. Et parallèlement à l'adoption de cette loi, je crois que les ministres fédéral et provinciaux de la Santé, de l'Éducation et de la Justice devraient en parler et que chacun ne devrait pas s'en occuper isolément. Je crois qu'il faudrait se rendre compte qu'il y a beaucoup d'autre travail préliminaire à faire avant d'être en mesure de régler les problèmes dont vous parlez.

Le sénateur Godfrey: En qualité d'avocat, néanmoins, seriez-vous d'accord avec mon affirmation que du simple fait qu'une personne n'a pas été trouvée coupable cela ne signifie pas nécessairement qu'elle est exonérée? Accepteriez-vous que cela signifie qu'elle n'est pas coupable au-delà d'un doute raisonnable et que par conséquent il pourrait être raisonnable que d'autres personnes, qui ont à décider ce qu'elles feront d'elles, en viennent à une conclusion différente? C'est vraiment à cela que je voulais qu'on réponde. J'allais écrire à la presse mais c'est plus facile de cette façon-ci.

Le sénateur Doyle: Madame la présidente, je ne suis pas avocat et je connais mal, en vérité, cette profession exotique; mais permettez-moi d'intervenir pour dire que selon ma compréhension du système de droit britannique que nous avons adopté, une personne est innocente jusqu'à ce qu'elle ait été trouvée coupable. Tant que sa culpabilité n'est pas prouvée, elle demeure innocente.

Le sénateur Nurgitz: Du chef d'accusation porté contre elle.

Le sénateur Doyle: Oui, c'est cela. Cette conclusion est étayée par une décision que la Cour suprême a prise il y a déjà plusieurs années et qui a coûté très cher au *Globe and Mail*.

Le sénateur Nurgitz: Pas assez cher.

Le sénateur Doyle: Attendez d'entendre le reste. Le *Globe* qui cherchait à retracer un certain Hal Banks du *Seamen's International Union* avait réimprimé la liste des chefs d'accusation portés contre lui alors qu'il était aux États-Unis. Il avait été accusé mais non condamné. Cela est allé jusqu'en Cour suprême, qui a jugé que le *Globe* n'avait pas le droit d'agir ainsi, mis à part le fait qu'il n'avait pas l'occasion de le faire. En bien! Environ un an plus tard nous étions tous des héros, mais cette décision fut néanmoins appliquée. Et je me dois de penser qu'elle était correcte.

Le sénateur Nurgitz: Mon Dieu, que n'avez-vous fait pour vendre des journaux!

Le président: Je crois, honorables sénateurs, que l'idée que le sénateur Godfrey développe ressemble, dans une certaine mesure, à l'ancienne doctrine écossaise du «non prouvé». Je voudrais signaler ici, relativement à une autre idée avancée par le sénateur Godfrey, que M. Macdonald m'a signalé que l'amendement proposé au paragraphe 13, à l'alinéa 3, comporte une disposition stipulant que le président du tribunal peut, de son propre chef ou à la demande du plaignant ou d'autres personnes, émettre une ordonnance interdisant que l'identité du plaignant ou du témoin ou toute information pouvant révéler leur identité soit publiée dans un journal ou diffusée sur les ondes. Je crois que cela répond à votre question, sénateur Godfrey.

[Text]

Senator Godfrey: I agree with the comment. Surely, there will be some cases in which a judge should be able to point out to a jury that it is dangerous to convict on uncorroborated evidence. I do not see why there should be a complete prohibition.

Senator Nurgitz: That is destroying the thrust of the bill. What a judge can say to a jury is that the evidence seems unreliable, for the same reason that the evidence of a witness in other proceedings was unreliable. The purpose of Bill C-15 is to treat children's evidence as we treat other people's evidence. That is, weight it. It is suggesting that we not pre-judge the evidence because it is from a child and, therefore, needs something extra.

Senator Godfrey: But there are cases apart from those involving children where the judge is allowed to say that it is dangerous.

Senator Nurgitz: But not because it is not corroborated.

Senator Stanbury: It seems to me—and I think this discussion has emphasized it—that what you are doing is warning us, because of the dangers and new nature of the legislation, against putting too many absolutes into the bill and not leaving enough discretion for the judge in several areas. One is the area that we have just been talking about. Another is the arbitrary age for consensual sexual exploration. Another area—and this is the one I am particularly interested in—is that it should be a matter of honest and reasonable beliefs, rather than “all reasonable steps.” I am trying to make the distinction in my mind. I can see that “all reasonable steps” would seem to imply that the person should make inquiries or should do something positive, whereas your suggestion of honest and reasonable beliefs puts no onus for positive action on the person involved. I guess it leaves a substantial amount of discretion in the hands of the judge as to whether he is satisfied that the person was operating under a certain type of belief.

I wonder if you could comment on the two aspects. First, what I detect as your general warning that we guard ourselves against situations where we have used absolutes in the bill and, second, the question of how you see the distinction between “honest and reasonable relief” and “all reasonable steps.”

Mr. Ballantyne: I would agree with your first comment. Because we are breaking new ground, we must be very careful that we do not cast so much in stone that it will not work. On the other hand—again, I am posing the problems and not giving any solutions—we cannot word the legislation so loosely that it becomes irrelevant. The legal opinion that I have as to the wording that you are talking about is that the wording we are proposing is stronger than the wording in the bill. Technically, “reasonable belief” is a state of mind, which is something the courts are well versed in. “Reasonable steps” involves action that is related. Our feeling is that our wording is stronger. It is easy to say, “What have you done”, and list reasonable steps such as; “I asked for a driver's licence”, and

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord. Il y aura sûrement des situations où le juge pourra mettre en garde le jury contre le danger de rendre un verdict de culpabilité sur la foi d'un témoignage non corroboré. Je ne vois pas la nécessité d'imposer une interdiction systématique.

Le sénateur Nurgitz: Cela serait tout à fait contraire à l'esprit du projet de loi. Un juge peut très bien signaler à un jury que le témoignage de la victime lui semble sujet à caution, au même titre que le témoignage de n'importe quel autre témoin peut paraître douteux. Le projet de loi C-15 vise à accorder au témoignage des enfants le même crédit qu'à celui des adultes. Nous ne devrions pas porter de jugement de valeur sur le témoignage d'un enfant et croire que celui-ci nécessairement besoin d'être corroboré.

Le sénateur Godfrey: Il y a d'autres situations où le juge est en droit de mettre en garde le jury.

Le sénateur Nurgitz: Oui, mais pas parce que le témoignage n'est pas corroboré.

Le sénateur Stanbury: Il me semble—et je pense que la discussion l'a clairement fait ressortir—que votre but est de nous mettre en garde contre les dangers d'une formulation trop catégorique qui aurait pour effet dans bien des cas, de priver le juge d'une marge de manœuvre suffisante. L'un de ces cas est justement celui dont nous discutons. Il y a aussi le caractère arbitraire de l'âge fixé pour qu'on puisse considérer qu'une expérience sexuelle a été vécue de plein gré. Une autre question—qui me préoccupe particulièrement—a trait à votre proposition de supprimer la formulation «toutes les mesures raisonnables» pour parler plutôt de «conviction honnête et raisonnable». J'essaie de faire la distinction dans ma tête. À mon avis, la formulation «toutes les mesures raisonnables» implique que la personne doit s'informer de l'âge de l'enfant ou poser un geste concret pour obtenir ce renseignement, tandis que votre proposition ne lui impose aucune obligation du genre. Cela laisse une grande latitude au juge pour décider si la personne en question a oui ou non agi sur la foi d'une conviction quelconque.

Pouvez-vous me donner votre avis sur ces deux points. D'abord, à propos de mon commentaire sur la nécessité d'éviter d'être trop catégorique dans la formulation du projet de loi et ensuite, sur la distinction que vous faites entre la formulation «conviction honnête et raisonnable» et la tournure actuelle «toutes les mesures raisonnables».

M. Ballantyne: Je suis d'accord avec votre premier commentaire. Étant donné que nous explorons de nouvelles avenues, il faut prendre garde de ne rien graver dans la pierre qui risque de compromettre le succès de notre entreprise. Par contre—et ici encore, je ne fais qu'exposer le problème sans y trouver de solution—nous devons éviter d'être trop vague, car le projet de loi perdrait alors toute sa raison d'être. De l'avis des avocats que j'ai consultés, la formulation que nous proposons a une plus grande portée que la formulation actuelle du projet de loi. Techniquement, l'expression «conviction raisonnable» est un état d'esprit, lequel est un concept que les tribunaux connaissent bien. L'expression «mesures raisonnables» implique une action. Selon nous, notre formulation a une plus grande portée.

[Text]

so on. We think that to “really believe” is stronger. We believe that a court would probably deal with the “reasonable belief” aspect in a stronger way than “reasonable steps” because it is a more general and philosophical way of approaching things. “Reasonable steps” become difficult because you have to determine what is a reasonable step, and what is a reasonable step to you may not be a reasonable step to somebody else. Again, this is legal jargon.

My information is that “reasonable belief” would in fact be stronger and would put more onus on the accused than the phrase “reasonable steps.”

Senator Stanbury: And the conclusion to be drawn would be in the hands of the judge, as opposed to a judgment by the judge on the judgment of the accused. I can see that in one sense it puts a more direct responsibility on the judge.

Mr. Ballantyne: Perhaps one way of looking at “reasonable steps” is to incorporate it into a judgment of “reasonable belief.” However, “reasonable belief” would not necessarily be incorporated in a judgment of “reasonable steps.”

Senator Lewis: I would like to comment on a point that was raised briefly by Senator Godfrey. It seems to me that there are two aspects to the question of publication. We have the general situation of the judge clearing the courtroom of spectators and others or putting a ban on the publication of facts that come out in the trial, but it seems to me that this bill is trying to get at the aspect of the protection of the child witness by having the accused removed from the courtroom. In other words, it is attempting to remove the threat or the chance of intimidation by the accused. I am wondering whether the bill should not go further and include others, such as family members, who might have the opportunity to intimidate the child witness.

Mr. Ballantyne: Again, it is difficult, because I do not know where to draw the line. I can see what is proposed in this bill, because, presumably, it is the accused with whom the child has had direct contact. However, at what point do you take it, for example, to the third cousin level? You could have a situation where a friend of the family is closer to the child. I think that we would be getting into dangerous ground if we made the provision too general.

Senator Lewis: I gather from reading previous testimony that in some of the United States there is a provision where a friend of the witness can actually go to the witness stand with the child. That seems to go quite a distance in this regard.

The Chairman: That is for moral support.

Senator Lewis: Presumably.

Mr. Ballantyne: It would be interesting to see how the Canadian Bar Association would regard that one. Perhaps the

[Traduction]

Il est facile, en effet, de demander: «Quelles mesures raisonnables avez-vous prises?» et de se faire répondre, par exemple, «je lui ai demandé son permis de conduire, etc.». Nous croyons qu'il est plus concluant d'être «réellement convaincu». Un tribunal va pouvoir appliquer la notion de «conviction raisonnable» de façon plus concluante que celle de «mesures raisonnables», parce qu'il s'agit là d'une façon plus globale et philosophique d'aborder la question. La notion de «mesures raisonnables» est difficile à cerner parce que vous devez d'abord déterminer ce qu'est une mesure raisonnable. Or, cette entreprise est très subjective puisque ce qui peut vous sembler une mesure raisonnable ne l'est peut-être pas pour quelqu'un d'autre. Ici encore, tout est une question de jargon juridique.

Selon les avis que j'ai obtenus, l'expression «conviction raisonnable» a effectivement une plus grande portée et reconnaît une plus grande responsabilité à l'accusé que l'expression «mesures raisonnables».

Le sénateur Stanbury: Il reviendrait donc au juge de tirer sa propre conclusion, plutôt que de porter un jugement sur le discernement de l'accusé. En un sens, votre formulation donne au juge une responsabilité plus directe.

M. Ballantyne: L'une des façons de comprendre la notion de «mesures raisonnables» consisterait peut-être à l'intégrer au jugement fondé sur la «conviction raisonnable». Toutefois, l'idée de «conviction raisonnable» ne peut pas nécessairement être intégrée au jugement fondé sur des «mesures raisonnables».

Le sénateur Lewis: J'aimerais faire un commentaire sur un point soulevé brièvement par le sénateur Godfrey. Il me semble qu'il y a deux aspects à la question de la publication. Il peut arriver qu'un juge demande aux spectateurs ou autres de se retirer d'une salle d'audience ou interdise la publication des faits révélés au cours d'un procès, mais il me semble que ce projet de loi essaie de protéger l'enfant qui témoigne en exigeant le retrait de l'accusé de la salle d'audience. En d'autres termes, les législateurs ont voulu supprimer toutes les possibilités de menace ou d'intimidation de la part de l'accusé. Je me demande si le projet de loi ne devrait pas aller plus loin en exigeant, par exemple, le retrait des membres de la famille, qui peuvent eux aussi influencer le témoignage de l'enfant.

M. Ballantyne: Ici encore, c'est une question délicate qu'il est difficile de trancher. Je comprends que le projet de loi vise probablement l'accusé, avec lequel l'enfant a eu un contact direct. A partir de quel moment pendant cette disposition doit-elle s'appliquer, par exemple, à un cousin éloigné? Il peut arriver qu'un ami de la famille soit plus proche de l'enfant. Je pense qu'il serait dangereux de rendre cette disposition trop vague.

Le sénateur Lewis: J'ai lu quelque part qu'aux États-Unis, le témoin peut se faire accompagner d'un ami au moment de son témoignage. C'est une mesure très importante.

La présidente: C'est une question de soutien moral.

Le sénateur Lewis: Sans doute.

M. Ballantyne: Il serait intéressant d'avoir l'avis de l'Association du barreau canadien à ce sujet. Peut-être les rédacteurs

[Text]

drafters of this legislation have drawn on the experience of the United States. I understand that this committee will be hearing from witnesses who are familiar with that experience, and I am sure that they will stand the committee in good stead. Perhaps they will look at some clauses and say, "Hey, we had that type of clause in our legislation and it gave us no end of problems", or, "But we have this clause and it seems to be working well." We are dealing here with new concepts, and we will learn as we go along. However, we do not have to re-invent the wheel.

Senator Fairbairn: I am interested in your comments about the need to accompany this legislation with a public education program. I could not agree more. There have been tremendous strides in this sort of thing in North America in recent years. What kind of public education program would you recommend, considering the peculiar problems of the north?

Before you answer, I would like to correct an impression that perhaps I left you with by an earlier question. In my question about natives, I was not suggesting for a minute any type of cultural differences. I was thinking more about the remoteness and smallness in size of many of the native communities and how you can reach them.

Mr. Ballantyne: A very positive thing with regard to this issue and other issues is happening in the north. That is that groups are forming in communities. Ultimately, we expect that these groups will form the backbone of the respective public education programs. Such groups as womens groups and community groups are forming. Too often in the past these ideas were sort of imposed upon communities from Ottawa or Yellowknife. Now, in fact, we are giving the community groups the tools to do a lot of this sort of thing themselves.

So that is the direction in which we are going and the communities are much better organized. It is amazing the difference between now and ten years ago. Nowadays, communities have very strong community infrastructure. They do not have psychiatrists or sociologists, but they have community groups that need assistance. However, they are formed and they are strong, and we can build on those groups to provide the sort of education that you are talking about.

Senator Fairbairn: Does this same activity of organizing community groups exist within the native community as well?

Mr. Ballantyne: The government of the Northwest Territories is probably the most sponsoring government in the world vis-à-vis community groups. We fund hundreds of these groups. In every community there are any number of groups, so, yes, we have been very supportive of the devolution of authority to community groups. There is a tremendously increasing awareness of political realities and political strength in communities. They are becoming much more aware of problems such as this one that we are discussing today. I would say

[Traduction]

de ce projet de loi se sont-ils inspirés de l'expérience américaine. Je crois savoir que le Comité va entendre des témoins qui connaissent bien la façon de procéder des tribunaux américains dans des cas semblables. Leur témoignage va sûrement vous être d'une grande utilité. Peut-être vont-ils pouvoir vous indiquer, à partir de leur propre expérience, les dispositions dont l'application risque d'être problématique et celles qui, au contraire, ne vont poser aucune difficulté. Nous abordons ici de nouvelles notions avec lesquelles il faudra apprendre à jongler. Nous ne sommes cependant pas tenus de réinventer la roue.

Le sénateur Fairbairn: Je suis intéressée par vos commentaires au sujet de la nécessité d'accompagner ce projet de loi d'un programme de sensibilisation du public. Je trouve que vous avez entièrement raison. Ces dernières années, d'énormes progrès ont été accomplis à cet égard en Amérique du Nord. Quel genre de programme de sensibilisation du public recommanderiez-vous, compte tenu des problèmes particuliers au Nord.

Avant que vous ne répondiez, j'aimerais corriger l'impression que vous a peut-être laissée une de mes questions précédentes. Lorsque je vous ai interrogé au sujet des autochtones, je ne faisais nullement allusion à quelque différence culturelle que ce soit. Je songeais simplement à l'éloignement et à l'envergure restreinte de bon nombre des collectivités autochtones, de même qu'à la façon dont vous pouvez les atteindre.

M. Ballantyne: Je peux vous dire à ce sujet qu'une transformation heureuse est en train de s'opérer dans le Nord. En effet, des groupes commencent à se former dans les collectivités. Éventuellement, ces groupes pourront se charger de sensibiliser le public. Il est arrivé trop souvent, par le passé, que les moyens pris à cette fin soient imposés par Ottawa ou Yellowknife.

En fait, nous donnons aujourd'hui aux collectivités les outils nécessaires pour se prendre en main. Nous encourageons cette orientation parce qu'elle permet aux collectivités de mieux s'organiser. La différence entre la situation actuelle et celle qui prévalait il y a dix ans est incroyable. De nos jours, les collectivités disposent d'une infrastructure collective très solide. Elles n'ont pas de psychiatre ou de sociologue, mais elles peuvent compter sur des groupes communautaires qui, avec un peu d'aide, sont en mesure d'offrir à la population le soutien dont elle a besoin. Si nous leur donnons la formation dont ils ont besoin, ces groupes peuvent faire le travail éducatif auquel vous faites allusion.

Le sénateur Fairbairn: Est-ce qu'on retrouve aussi ce genre de groupe dans les collectivités autochtones?

M. Ballantyne: Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est probablement celui qui est le plus généreux envers les groupes communautaires. Nous finançons les activités d'une centaine de ces groupes. Dans chaque collectivité, il en existe un certain nombre. Donc, nous pouvons dire que nous encourageons beaucoup la délégation de certains pouvoirs à ces groupes communautaires. Les collectivités prennent de plus en plus conscience des réalités politiques existantes et de leur propre pouvoir politique. Elles sont beaucoup plus sensibilisées

[Text]

there is a good network in place. What they do not have is the specific technical expertise of the social worker, the psychiatrist, the psychologist. That kind of infrastructure is what is needed because they lack that. However, they do have good solid community groups that we can build from.

Senator Fairbairn: That is very good. The question of the native population is certainly one that has been before this committee and other committees of the Senate on a number of different occasions, and we are very conscious of their situation.

The Chairman: Mr. Minister, if I might just ask one question: You have mentioned in your brief that approximately 15 complaints of child sexual abuse have been received per month; assuming that all of those are what you would consider valid complaints, would you comment on why only one or two get to court?

Mr. Ballantyne: When we tried to quantify the problem, we discovered that there are many cases where, for instance, a social worker, a teacher or someone who develops a good relationship within the community, will be told privately of a particular problem. However, it is just within the last year and a half that the awareness has grown with respect to this problem, and the response of our government, like other governments, has been long overdue. We have been aware of these things happening within the last few years but it is just now that we are putting mechanisms in place to deal with them. It is just now that we are putting procedures in place for teachers and social workers and RCMP officers to start dealing with the problems.

Another problem we have had in bringing these cases to court is that there has not been enough evidence to substantiate charges; people have dropped charges for any number of reasons. For example, pressure was put on them, or the prosecutor felt that the case was not solid enough; or the time lapse was too great. This latter is a problem that the proposed legislation we are discussing today will, no doubt, deal with. Up to this point, if the time lag was more than a year, then the individuals were not able to bring charges. Therefore, there were any number of reasons, some technical and some sociological, for the lack of successful prosecution of these matters so that a very small number of cases actually made it through the court system.

With the new procedures we have put in place, and with the passage of this bill, I am sure we will see more cases being dealt with than in the past.

The Chairman: On behalf of the committee, Mr. Minister, I would like to thank you and Mr. Stein very much for your very interesting presentation to us this morning. We are glad that you took the time and the trouble to come before this committee and we will certainly consider your recommendations and your comments carefully.

[Traduction]

aux problèmes du genre dont nous discutons aujourd'hui. Il y a en place un excellent réseau. Les collectivités ne bénéficient pas des services spécialisés de travailleurs sociaux, de psychiatres et de psychologues, mais elles comptent en revanche sur une solide organisation communautaire que nous pouvons mettre à profit.

Le sénateur Fairbairn: C'est très bien. La question de la population autochtone a été abordée par notre comité et d'autres comités sénatoriaux à différentes reprises, de sorte que nous sommes très au courant de la situation.

La présidente: Monsieur le ministre, vous mentionnez dans votre exposé que vous recevez chaque mois, environ 15 plaintes concernant des agressions sexuelles mettant en cause des enfants. En supposant que toutes ces plaintes soient fondées, pouvez-vous m'expliquer comment il se fait que seulement une ou deux d'entre elles finissent par faire l'objet de poursuites devant les tribunaux?

M. Ballantyne: Lorsque nous essayons de quantifier le problème, nous nous rendons compte que, dans bien des cas, nous avons affaire à des confidences recueillies, par exemple, par un travailleur social, un professeur ou quelqu'un qui s'est gagné l'estime de la collectivité. Toutefois, en l'espace d'un an et demi seulement, la population a vraiment pris conscience de la gravité du problème. C'est pourquoi il était plus que temps que notre gouvernement et les autres gouvernements réagissent. Nous sommes conscients de l'existence de ce problème depuis quelques années déjà, mais c'est seulement maintenant que nous commençons à mettre en place des mécanismes pour en trouver la solution. C'est seulement maintenant que nous établissons une procédure à suivre à l'intention des professeurs, des travailleurs sociaux et des agents de la GRC qui sont confrontés à ces situations.

Nous avons également beaucoup de problèmes à faire entendre ces causes par les tribunaux parce qu'il n'existe pas suffisamment de preuves pour étayer les accusations portées. Les victimes retirent leurs plaintes pour toutes sortes de raisons. Par exemple, parce qu'elles subissent des pressions; parce que le procureur estime que ça ne vaut pas la peine de poursuivre les démarches entreprises; parce qu'il s'est écoulé trop de temps depuis l'agression. D'ailleurs, le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui va certainement traiter de cette question. Jusqu'ici, les victimes ne pouvaient porter une accusation si l'agression remontait à plus d'un an. Beaucoup de raisons, certaines d'ordre technique d'autres d'ordre sociologique, expliquent le très petit nombre de poursuites qui sont intentées dans des cas d'agressions sexuelles.

Avec la nouvelle procédure en place et l'adoption de ce projet de loi, je suis certain que le nombre de causes entendues va augmenter.

La présidente: Au nom du Comité, Monsieur le ministre, je voudrais vous remercier beaucoup, vous et M. Stein, de l'exposé très intéressant que vous nous avez présenté ce matin. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps et la peine de venir ici et tenons à vous assurer que vos recommandations et vos commentaires seront étudiés très attentivement.

[Text]

Honourable senators, the committee is now adjourned until 7.30 this evening in Room 356, when we will be hearing from the Canadian Bar Association.

The committee adjourned.

The committee resumed at 7.30 p.m.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, continuing our study of the subject matter of Bill C-15, we are pleased to have with us Mr. Bryan Williams, Q.C., the President of the Canadian Bar Association, Mr. Victor Paisley, Q.C., Vice Chairman of the Canadian Bar Association's Committee on Pornography, Prostitution and Sexual Abuse of Children, and Mr. William V. Monopoli, Director of Legislation and Law Reform for the Canadian Bar Association.

Gentlemen, I will ask you to proceed with your comments.

Mr. Bryan Williams, Q.C., President of the Canadian Bar Association: Thank you, Madam Chairman. First, may I say how proud and pleased I am to have our Vice President as a member of the Senate. I was privileged to be present at the swearing-in today and at the reception this evening. We are very proud of him indeed. It has certainly elevated the standard of future presidents beyond what we may be able to achieve.

Senator Godfrey: You have hopes?

Mr. Williams: It is too late for me, sir. I missed it.

Senator Nurgitz: Did your other two distinguished presidents go on to greater heights after their presidency?

Mr. Williams: One of them went back to the firm which Senator Godfrey is with, and is still practising law the way he was; and I expect to be doing the same thing. Mr. Wells went to the Bench.

Senator Nurgitz: I was really thinking of Mr. Bennett and Mr. St. Laurent.

Mr. Williams: We have high hopes for Senator Bazin. This evening the subject that we are here to discuss is sexual abuse of children. Perhaps I might spend a moment in giving an introduction and I will then turn it over to Mr. Paisley, the man who really knows what he is talking about. The Canadian Bar Association is indeed pleased to be able to come before this body and make this presentation. However, it may be beneficial to both, in the sense that we may be able to bring to you a perspective because of the fact that in our daily work we deal with the issues that stand behind the need for this legislation. Therefore we may both be able to benefit—at least, I hope so; but certainly we are pleased to have been invited to come.

The way in which the Canadian Bar Association works is that it is the national voice of lawyers. There are approximately 35,000 members out of a total of some 50,000 lawyers in Canada. When topics such as this come up, however they arise, we normally ask the section that is competent in that particular field of law, or a special committee, to take on the

[Traduction]

Honorables sénateurs, le comité suspend maintenant ses travaux jusqu'à 19 h 30 ce soir. Nous entendrons alors les représentants de l'Association du barreau canadien dans la pièce 356.

Le Comité suspend ses travaux.

Le Comité reprend ses travaux à 19 h 30.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'accueillir ce soir M. Bryan Williams, c.r., président de l'Association du Barreau canadien. Il est accompagné de M. Victor Paisley, c.r., vice-président du Comité de l'Association du Barreau canadien sur la pornographie, la prostitution et l'abus sexuel des enfants, ainsi que de M. William V. Monopoli, directeur de la législation et de la réforme du droit à l'Association du Barreau canadien.

Messieurs, je vous cède la parole.

M. Bryan Williams, c.r., président de l'Association du barreau canadien: Je vous remercie, madame la présidente. Tout d'abord, permettez-moi de dire que je suis très fier et heureux que notre vice-président ait été élu membre du Sénat. J'ai eu la chance d'assister à la séance de prestation de serment aujourd'hui et à la réception de ce soir. Nous sommes effectivement très fier de lui. Nul doute que le prestige de nos présidents à venir en sera rehaussé au-delà de ce que nous pourrions faire nous-mêmes.

Le sénateur Godfrey: Vous entretenez des espoirs?

M. Williams: Il est trop tard pour moi, monsieur. J'ai raté l'occasion.

Le sénateur Nurgitz: Vos deux autres distingués présidents ont-ils accédé à des postes plus élevés après leur présidence?

M. Williams: L'un d'eux est retourné à l'étude dont relève le sénateur Godfrey et s'est remis à exercer le droit; quant à moi, je m'attends à faire la même chose. M. Wells fait maintenant partie de la magistrature.

Le sénateur Nurgitz: Je pensais plutôt à MM. Bennett et Saint-Laurent.

M. Williams: Nous nourrissons de grands espoirs pour le sénateur Bazin. Mais nous sommes venus discuter ce soir des agressions sexuelles dont les enfants sont victimes. Je prendrai quelques moments pour faire une entrée en matière et céderai ensuite la parole à M. Paisley, celui qui sait vraiment de quoi il parle. L'Association du Barreau canadien est très heureuse de pouvoir comparaître devant le Comité et de lui exposer ses points de vue. Toutefois, notre témoignage pourra être tout aussi bénéfique pour vous que pour nous en ce sens que nous pourrions peut-être placer les choses dans une juste perspective puisque nous traitons tous les jours des questions qui justifient ce projet de loi. Par conséquent, nous pourrions tous deux en profiter, du moins, je l'espère; quoi qu'il en soit, nous sommes heureux d'avoir été invités à comparaître.

L'Association du Barreau canadien est le porte-parole national des avocats. Des quelque 50 000 avocats qui exercent au Canada, environ 35 000 en sont partie. Lorsque des questions comme celles-ci sont soulevées, nous avons l'habitude de demander à la section compétente en la matière ou à un comité spécial de s'en charger. Dans ce cas-ci, et dans la mesure où il

[Text]

task of doing the job. In this case, so far as the Fraser Commission's report was concerned, we asked a special committee, chaired by Mr. Joel Pink and vice chaired by Mr. Paisley, to look at the issues of pornography and child abuse. Also, in terms of the Badgley report, we had an ex-Deputy Attorney General from British Columbia, Mr. David Vickers, submit a report to us.

When those reports come before the Canadian Bar Association, they have come from one committee—which represents the voice of only a small number of people, less than we would like to have; but our expenses allow us to go only so far. So we have a standing committee called the Legislation and Law Reform Committee, which has as its mandate to review the work of those committees or sections and ensure that a broad focus is given to the subject—and it is then not just lawyers who defend the sexual offenders, or it is not just prosecutors, or just those who deal in the field of pornography or child abuse, but a broad scope of lawyers bringing to bear their minds and, in many cases, the minds of their partners, because they consult. Then they review the committee's report, make recommendations, give the input and then turn it over to the national executive. That is what happened in the case of this report.

The final step is that the national executive, which I have the privilege of chairing this year, looked at the report of the original committee and of the Legislation and Law Reform Committee and made certain changes. We had a full review, which was attended by Mr. Paisley. He sits on both of those committees and naturally there has to be a link. We questioned him and made some changes. So this committee, for better or worse, does bear the stamp of approval not only of a small committee but also of the Canadian Bar Association. As best we can, we give you the voice of the association.

The second thing that I wish to say in opening is that we asked our committee to take on this project some two years ago. We feel that our mandate is not so much to look at the policy aspects—because that is for you and for the House of Commons, and we would be arrogant indeed if we started to talk about whether the purpose of the bill was valid and whether the policy aspects were proper. We may have got ourselves into some difficulties with the House of Commons committee on this matter when there was some criticism about our not paying enough attention to the social policy aspects. In fairness that is criticism that should not be leveled at us, with respect, because we do not pretend to be experts in that field. It would be arrogant, I believe, for us to move into the political or policy fields.

We look at the bill as best we can, as lawyers, to say what ought to be the provisions which will attend to the rights of children, without an imbalance, but which will also preserve the rights of an accused person. In analyzing it, it really comes down to looking at those competing interests and saying to ourselves that childhood is certainly as valuable as motherhood, that we are not going to come out against childhood or in

[Traduction]

concerne le rapport de la Commission Fraser, nous avons demandé à un comité spécial, présidé par M. Joel Pink et vice-présidé par M. Paisley, d'examiner les questions de la pornographie et de l'abus sexuel des enfants. Quant au rapport Badgley, nous avons demandé à un ancien sous-procureur général de la Colombie-Britannique, M. David Vickers, d'en faire une analyse.

Les rapports semblables qui sont présentés à l'Association du Barreau canadien, émanent généralement d'un comité qui est le porte-parole d'un petit groupe seulement, beaucoup moins nombreux que ce que nous souhaiterions, mais notre budget est limité. C'est pourquoi nous avons un Comité permanent de la législation et de la réforme du droit dont le mandat consiste à examiner les travaux de ces comités ou sections et de veiller à ce que la question fasse l'objet d'une grande attention de façon à recevoir l'avis non pas uniquement des avocats qui défendent les contrevenants sexuels, ni seulement des procureurs, ni de ceux qui traitent de questions relatives à la pornographie et à l'abus des enfants, mais plutôt d'un large éventail d'avocats qui échangent leurs opinions et, dans de nombreux cas, communiquent aussi les avis de leurs associés, puisqu'ils se consultent. Ils examinent ensuite le rapport du Comité, font des recommandations et des commentaires puis les communiquent au Comité exécutif national. C'est ce qui s'est passé pour ce rapport.

Enfin, le Comité exécutif national, que j'ai eu le privilège de présider cette année, a étudié le rapport du premier comité saisi de la question et le rapport du Comité sur la législation et la réforme du droit et y a apporté quelques changements. Nous en avons fait un examen exhaustif, auquel a participé M. Paisley qui siège à ces deux comités et, bien entendu, il faut établir des liens entre eux. Nous l'avons interrogé et apporté quelques changements. C'est ainsi que ce comité, pour le meilleur et pour le pire, a obtenu l'approbation non seulement d'un petit groupe, mais aussi de toute l'Association du Barreau canadien. Et c'est ainsi que, de notre mieux, nous sommes venus, ici en tant que porte-parole de l'Association.

J'aimerais également vous signaler, avant de poursuivre, que nous avons demandé à notre comité de se charger de ce projet il y a deux ans. Nous estimons que notre mandat ne consiste pas réellement à examiner les aspects politiques, puisque cela vous revient à vous et à la Chambre des communes, et il serait présomptueux que nous nous mettions à discuter de la validité du projet de loi et de sa pertinence sur le plan politique. Nous nous sommes déjà peut-être mis quelque peu en mal avec le Comité de la Chambre des communes qui nous avait reproché de ne pas accorder assez d'attention aux aspects de la politique sociale. En toute justice, ces reproches, sauf tout le respect, ne devraient pas s'adresser à nous, car nous ne prétendons pas être des experts dans ce domaine. Il serait présomptueux de notre part de nous mêler de politique.

Nous examinons donc le projet de loi du mieux que nous pouvons en tant qu'avocats, de façon à judicieusement concilier le droit des enfants à être protégés, avec celui des accusés. Il s'agit en fait d'analyser tout ces intérêts opposés et de se rappeler que l'enfance est certainement aussi précieuse que la maternité, que nous n'allons pas nous porter contre les enfants

[Text]

favour of child abuse, but that we, of all groups, have to deal with what happens if something moves too far.

So I do not want to leave you with the impression that we have been reluctant to see change. We certainly think that there is a great need for change. We want to make sure of two things: first, that there is a valid and compelling reason for making the change, that it will work, that it will do the job—because otherwise there is not much point in changing the law. Secondly, that if it is changed, and should be changed, that safeguards must be brought in to ensure that the accused person who is faced with a situation involving this new concept will have his or her rights protected.

So if it can be recognized that we do not pretend to be social scientists or policymakers, and that we have tried to balance these competing interests in making our suggestions on the specific provisions, I hope that what we have to say will be helpful to you in your deliberations. I will now ask Mr. Paisley, who is the real expert, to take over with regard to the specific provisions.

Mr. Victor Paisley, Q.C., Vice Chairman of the Canadian Bar Association's Committee on Pornography, Prostitution and Sexual Abuse of Children: Madam Chairman, my comments are based on the brief, which I see honourable senators have before them. Referring to our first submission at page 3 of the brief, with respect to proposed section 140 of the Criminal Code, our comment is that although we do not oppose adoption of this section—which provides that every person who, for a sexual purpose, touches with a part of the body or an object any part of the body of a person under the age of 14 years is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for a term not exceeding ten years—we question whether the section is necessary. Our reasons are as follows.

The essential part of this proposed section, presumably, is to clarify the law relating to sexual assault. Is a sexual assault confined to a touching of what might be termed the genital organs or the sexual organs or can any part of the body be considered to fall within the definition if the touching is for a sexual purpose?

At present, four courts of appeal of provincial courts in Canada have considered the existing law of sexual assault. The courts of British Columbia, Alberta and Ontario have held that, in essence, touching of any portion of a person's body for a sexual purpose is a sexual assault. One provincial court of appeal in New Brunswick, in a case called *Chase*, has held otherwise. That case has been appealed to the Supreme Court of Canada and judgment is reserved. Without intending to anticipate the judgment of the Supreme Court of Canada, our submission is that the proposed revision to the law is unnecessary, considering the state of development of the law in three out of four provinces and the fact that the issue is actually before the Supreme Court of Canada.

We would point out that the offence as defined in Section 140 is directed to a person under the age of 14 years, which, presumably, would be a more serious offence than a sexual assault on a person of older age. On the other hand, the maximum penalty on indictment for a sexual assault under existing

[Traduction]

ni défendre leurs agresseurs; mais nous, plus que quiconque, devons prendre les choses en main si elles vont trop loin.

Aussi ne voudrais-je pas vous donner l'impression que nous nous opposons au changement. En fait, nous considérons le changement comme une nécessité. Mais nous voulons nous assurer de deux choses; tout d'abord, que les raisons du changement sont valables et déterminantes et que les modifications seront efficaces parce que, autrement, il n'y a vraiment aucune raison de changer la loi. Deuxièmement, si les modifications sont jugées nécessaires, il faut veiller à protéger les droits de l'accusé qui se trouve dans une situation où intervient ce nouveau concept.

S'il est entendu que nous ne sommes pas des spécialistes en sciences sociales ou des décideurs politiques et que nos recommandations sur les dispositions visées ont pour but d'équilibrer ces intérêts opposés, j'espère que nos commentaires vous seront utiles dans vos délibérations. Je demanderais maintenant à M. Paisley, qui est le véritable expert, de poursuivre l'exposé sur les dispositions en question.

M. Victor Paisley, c.r., vice-président du Comité de l'association du Barreau canadien chargé de la pornographie, de la prostitution et de l'abus sexuel des enfants: Madame la présidente, mes observations sont tirées du mémoire que les honorables sénateurs ont devant eux. Tout d'abord, à la page 3 du mémoire, nous nous demandons, sans nous y opposer, s'il est vraiment nécessaire d'ajouter au Code criminel l'article 140 aux termes duquel est coupable soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de dix ans, soit d'une infraction punissable par procédure sommaire, toute personne qui, à des fins d'ordre sexuel, touche directement ou indirectement, avec une partie de son corps ou avec un objet, une partie du corps d'un enfant âgé de moins de 14 ans. Voici pourquoi.

On peut présumer que cet article a pour objet de clarifier les dispositions législatives relatives aux agressions sexuelles. Une agression sexuelle se limite-t-elle à l'attouchement de ce que l'on peut désigner comme les organes génitaux ou les organes sexuels, ou faut-il comprendre que toute partie du corps serait comprise dans la définition si l'attouchement vise des fins sexuelles?

Quatre cours d'appel provinciales ont examiné la loi actuellement en vigueur sur les agressions sexuelles. Les tribunaux de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de l'Ontario ont soutenu que, essentiellement, l'attouchement d'une partie quelconque du corps d'une personne à des fins sexuelles constitue une agression sexuelle. Un tribunal d'appel du Nouveau-Brunswick a soutenu le contraire dans l'affaire *Chase*, laquelle a été interjetée devant la Cour suprême du Canada et prise en délibéré. Sans vouloir présumer du jugement de la Cour suprême, nous estimons que la modification proposée est inutile, vu la façon dont elle est appliquée dans trois des quatre provinces et que la Cour suprême du Canada soit actuellement saisie de la question.

Nous vous signalerons également que l'infraction définie à l'article 140 vise une personne âgée de moins de 14 ans et serait probablement considérée comme une infraction plus grave qu'une agression sexuelle commise à l'égard d'une personne plus âgée. Par ailleurs la peine maximale imposée à

[Text]

law is in fact 10 years, all of which leads us to submit that this proposed revision is not necessary. We are not opposing it, but in our view it is not required to improve the state of the definition of the criminal law in this regard.

Senator Nurgitz: Without interrupting you, would you still hold the view if the Supreme Court of Canada ruled the same way the New Brunswick Court of Appeal ruled?

Mr. Paisley: If the Supreme Court of Canada held otherwise, obviously our position would not be the same.

The next comment which we have is in relation to proposed Section 146. It provides that every person who is in a position of trust or authority or is a person with whom the young person is in a relationship of dependency and who, for sexual purposes, touches with a part of the body any part of the body of a young person, et cetera, is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment not exceeding five years.

Here we know that the essence of this section—which, in our view, is the abuse of trust—is already taken into account by any court, upon convicting an offender, in sentencing as an aggravating circumstance. We note that the maximum penalty proposed under Section 146 is five years, whereas, as was already mentioned, the maximum penalty for a sexual assault under the existing law is 10 years. Therefore, what should be considered in statute law as an aggravating circumstance is indeed not as serious as a general sexual assault, if this proposal is passed.

We are concerned with the definition of this section. One of the examples which we presented to the House committee in this regard was as follows: What if a 19 year old person is dating or engaged to a young person as defined within this section as being over the age of 14 but under the age of 18? Let us suppose that the manager of a store or a restaurant who is 19 year of age is dating a 17 year old young woman—or young man, as the case may be, if the elder party is a woman. Let us say that because they have fallen in love, they kiss. This is now a crime if the elder is the manager and the younger is an employee. What if they are engaged to be married? What if they are married? This is a circumstance which some commentators before the house committee had suggested would be taken into account by the trial judge in sentencing. Can anybody seriously accept that two young lovers who consent to a touching in this fashion should see the elder of them convicted of a sexual assault and have the matter attended to by the judge in sentencing? What sort of a career would this hypothetical food manager have with a record for sexually assaulting his intended bride?

Our submission is that this area of law needs clarification and that it is not adequate to say that a judge will clear it up when he proposes punishment for this friendly relationship.

The next comment we have is with respect to the proposed legislation relating to clause 8 of the bill, which would amend paragraph 175(1)(e) of the Criminal Code. The proposed legislation is only housekeeping, but our concern is as follows.

The proposed bill essentially tidies up the existing law relating to the offence of vagrancy. Anyone who is convicted of any

[Traduction]

l'auteur d'une agression sexuelle est fixée à dix ans en vertu de la loi actuelle, ce qui nous incite à considérer comme inutile ce projet de modification. Nous ne nous y opposons pas, mais nous ne croyons pas non plus qu'elle permette d'améliorer le droit criminel à cet égard.

Le sénateur Nurgitz: Sans vouloir vous interrompre, seriez-vous toujours du même avis si la Cour suprême du Canada se rangeait à l'avis de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick?

M. Paisley: Si la Cour suprême du Canada en jugeait autrement, il est évident que notre position changerait.

Nous aimerions également commenter le nouveau article 146 aux termes duquel est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans, toute personne qui est en situation d'autorité ou de confiance vis-à-vis d'un adolescent ou à l'égard de laquelle l'adolescent est en situation de dépendance et qui, à des fins d'ordre sexuel, touche avec une partie de son corps une partie du corps de l'adolescent, etc.

Nous savons que l'essentiel de cet article, c'est-à-dire l'abus de confiance, est à notre avis, déjà pris en considération par les tribunaux qui en font une circonstance aggravante. Nous remarquons que la peine maximale prescrit à l'article 146 est de cinq ans tandis que, comme nous l'avons déjà mentionné, la peine maximale s'appliquant à une agression sexuelle est de dix ans en vertu de la loi existante. Par conséquent, si cet amendement était adopté, ce qui devrait être légalement considéré comme une circonstance aggravante n'est certainement pas aussi grave qu'une agression sexuelle générale.

La définition qui donne cet article ne laisse pas de nous inquiéter. Voici l'un des exemples que nous avons soumis à cet égard au Comité de la Chambre: Que se passerait-il si une personne de 19 ans fraye ou se fiance avec une jeune personne de plus de 14 ans mais de moins de 18 ans, comme le définit cet article. Supposons qu'un gérant ou une gérante de magasin ou de restaurant est âgé(e) de 19 ans et fréquente une jeune femme de 17 ans, ou un jeune homme, selon le cas, si le plus âgé des deux est une femme. Admettons qu'ils s'embrassent, puisqu'ils sont amoureux. Ce serait maintenant un acte criminel si le plus âgé des deux est le gérant et le plus jeune, l'employé. Que se passerait-il s'ils étaient fiancés? Et s'ils étaient mariés? Voilà des circonstances qui, d'après certains témoins ayant comparu devant le Comité de la Chambre, seraient prises en considération par le juge chargé du procès. Peut-on vraiment accepter que le plus âgé des deux amoureux qui ont consenti à des relations semblables soit accusé d'agression sexuelle et risque de se faire condamner par un juge? Quelle carrière ce gérant de magasin d'alimentation pourrait-il espérer avec un casier judiciaire précisant qu'il a sexuellement agressé sa future femme?

Nous estimons que la loi doit être précisée sur ce point et qu'on ne peut simplement confier cette responsabilité au juge qui sera chargé de condamner cette relation amicale.

Nous aimerions également attirer votre attention sur l'article 8 du projet de loi qui modifierait l'alinéa 175(1)e) du Code criminel. C'est une disposition de forme, mais permettez-moi de vous dire pourquoi elle nous inquiète.

Le projet de loi ne fait essentiellement que préciser la loi actuelle interdisant le vagabondage. Quiconque est déclaré

[Text]

of the sexual assaults, the sexual misconduct mentioned in the enumerated sections, is automatically prevented from loitering or wandering in or near a school ground, playground, public park or bathing area, for life. It is an automatic ban. It is not a matter of a judge's discretion. It is not part of probation. Taking the hypothetical example we have just dealt with, let us say that this young store manager is convicted of sexual assault or that some person who gets a little high or in his cups and pats someone on the bum is found guilty of a sexual assault under the existing law. He will be banned for life from taking swimming lessons; he cannot go cross-country skiing in the Rideau Park or skating on the canal. Clearly, if we are to tidy up this provision, it would be responsible and relevant to permit a judge to ban a serious offender in the ways enumerated. But should there not be a limitation on the length of the ban or should it not be at least within the judge's discretion to consider it as part of a probationary sentence?

The next comment we have is in relation to proposed Section 9, the amendments to subsections 195(2) to (4) of the Criminal Code. Once again, one could say that these are housekeeping amendments. With respect to the first two proposals relating to the inference that may be drawn from a person who is living on the avails of prostitution, our comment here is that no amendment to the current law is required. First, as to the proposal with respect to the age differentiation in subsection (2)—every person who lives wholly or in part on the avails of prostitution of another person who is under the age of 18 years is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding 14 years—clearly a person who lived on the avails of a minor would already be in for it. This is an aggravating circumstance in anyone's courtroom, as far as we are concerned, and the housekeeping nature of these amendments, in our view, is not required, in that the inferences which are permitted can be drawn with or without the proposed legislation.

Senator Godfrey: Without this provision could they still sentence him to 14 years?

Mr. Paisley: The maximum penalty as it stands is 10 years. Nevertheless, it is practically unimaginable for a person to receive a sentence of that nature. Our comment, however, is directed more to the need for statutory instruments rather than the differentiation and the penalty, which we are not opposing. We are simply saying that the amendment is not required. We support the enactment of subsection 195(4) but we would comment that there should be clarification. Subsection(4) provides:

Every person who . . . obtains or attempts to obtain, for consideration, the sexual services of a person . . . under the age of 18 years is guilty of an . . . offence—

[Traduction]

coupable d'avoir commis l'une ou l'autre des agressions sexuelles, c'est-à-dire de la mauvaise conduite sexuelle décrite dans les articles énumérés, se voit automatiquement frappé de l'interdiction de flâner ou d'errer sur ou près d'un terrain d'école, d'un terrain de jeu, d'un parc public ou d'une zone publique où on peut se baigner, et ce, pour la vie. Il est automatiquement exclu de ces endroits. La question ne relève pas à la discrétion d'un juge et l'interdiction ne s'inscrit pas dans le cadre d'une mise en liberté surveillée. Reprenons si vous voulez le cas hypothétique que je vous ai présenté et supposons que le jeune gérant de magasin soit déclaré coupable d'agression sexuelle ou que quelqu'un qui, sous l'effet de la drogue ou de l'alcool, tape légèrement sur les fesses d'un autre sort déclaré coupable d'une agression sexuelle en vertu de la loi actuelle. Pour l'un comme pour l'autre, il sera impossible de prendre des leçons de natation pour toute la vie, de faire du ski de fond dans les parcs ou de patiner sur le canal. Manifestement, si nous voulons mettre au clair cette disposition, il serait judicieux et opportun de permettre à un juge d'imposer une interdiction semblable à l'auteur d'une infraction grave. Mais ne devrait-on pas limiter la durée de l'interdiction ou ne devrait-il pas du moins incomber au juge de considérer cette interdiction comme un aspect de la liberté surveillée?

Nous aimerions également vous faire quelques commentaires au sujet du projet d'article 9, modifiant les paragraphes 192(2) à (4) du Code criminel. Une fois de plus, on pourrait dire qu'il s'agit d'amendements de forme. En ce qui concerne les conclusions pouvant être tirées d'une situation où vit du fruit de la prostitution, nous estimons qu'il n'est aucunement nécessaire de modifier la loi actuelle. Tout d'abord, en ce qui concerne l'âge prévu au paragraphe (2) aux termes duquel est coupable d'un acte criminel est passible d'un emprisonnement maximal de 14 ans quiconque vit entièrement ou en partie des produits de la prostitution d'une autre personne âgée de moins de 18 ans, il ne fait aucun doute que quiconque vivant des produits de la prostitution d'un mineur serait visé par cette disposition. C'est une circonstance aggravante, en qui nous concerne et, vu le caractère de ces amendements, ils ne sont pas nécessaires à notre avis, puisqu'on peut déjà tirer les mêmes conclusions.

Le sénateur Godfrey: Sans cette disposition, pourrait-il avoir quand même une peine de 14 ans?

M. Paisley: La peine maximum est actuellement de 10 ans. Toutefois, il est pratiquement unimaginable qu'une telle peine soit infligée. Mais, en faisant cette remarque, nous voulons bien plus souligner la nécessité d'édicter des règlements que de parler de la différence d'âge et de la peine, principe auquel nous ne nous opposons pas. Nous disons simplement que cet amendement est superflu. Nous admettons le bien-fondé du paragraphe 195(4) mais nous ajoutons qu'il devrait y avoir clarification. Le paragraphe (4) porte:

Est coupable d'un acte criminel . . . quiconque . . . obtient ou tente d'obtenir, moyennant rétribution, les services sexuels d'une personne âgée de moins de dix-huit ans.

[Text]

The amendment should provide that the offence requires proof that the individual attempts to obtain the sexual services of a person who he knows to be under the age of 18 years. Our comment in this regard is directed to what we lawyers call *mens rea*. The existing law would not make it an offence for a person to seek such sexual services except for the age factor. In other words, it may not be very laudable or desirable, but it is, nevertheless, legal for a person to pay for these services. What concerns us with respect to subsection (4) is that a person could be convicted of the offence, even if he were wholly innocent of knowledge of the age of the individual. In our view the classic test of *mens rea* should be preserved. It is not the case that a person can simply say, as has been suggested, "Well, I didn't know", because willful blindness is equivalent to knowledge as the law interprets it. In our view the onus should be on the Crown and knowledge of *mens rea* should be an essential part of the offence.

Senator Godfrey: It would be very difficult to prosecute under that section if you had to prove that the accused knew. For example, it could be a mature looking person, and surely the accused should be required to make reasonable inquiries or something.

Mr. Paisley: It requires more than merely the word on oath of an individual for that word on oath to be accepted. One has to look at the circumstances as they appear in fact. If you have an obvious minor that any reasonably person would know is a minor or is likely to be a minor, the chances of that person being believed when he says, "Well, I didn't know", are, shall we say, limited in the extreme. The suggestion that one should make reasonable inquiry is, at first blush, a valid proposal. On the other hand, if we are dealing with a person who is in fact a minor but appears to be an adult, would it be realistic to require a person to say, "Well, before we proceed, I would like to see your passport or your birth certificate." Obviously, a person who does not appear to be a minor but who is a minor will, in all probability, be accepted as an adult, as appearing to be an adult. It would be somewhat of a trap to the person who, innocent of any knowledge, acted reasonably in the circumstances.

Senator Godfrey: But why would we not say, "Who has no reasonable reason to expect or believe that person is under 18", rather than "who knows?" It is almost putting the onus on the accused to prove that he knows, rather than relying on the law of probability. Louis Nizer, a famous American lawyer, said that you should always operate on the law of probability. Surely the accused in that circumstance should be operating on the law of probability in looking at this young girl. Perhaps he would not know that she was under 18, but as a result of the law of probability that she might be, the accused should have some obligation to inquire or to do something. It seems to me that you are loading things a little heavily on the side of the accused.

Mr. Paisley: The classic presumption of innocence is in fact such that the prosecution would have to prove each and every element of an allegation, so it is not an extraordinary proposition to require proof of knowledge. That is the ordinary onus that rests upon the Crown.

[Traduction]

L'amendement devrait, pour qu'il y ait délit, exiger qu'on établisse que l'individu a tenté d'obtenir les services sexuels d'une personne qu'il savait être âgée de moins de 18 ans. Nous voudrions qu'on tienne compte de ce que nous, les avocats, appelons le «*mens rea*», c'est-à-dire de «l'intention délictueuse». Sous son libellé actuel, la loi n'interdirait pas une tentative de ce genre, s'il n'était pas question d'âge. Car, que ce soit souhaitable ou non, il reste qu'il est tout à fait légal de rémunérer ce genre de services. Ce qui nous préoccupe dans le paragraphe (4), c'est qu'une personne puisse être condamnée pour ce délit, même si elle ignorait tout à fait l'âge de l'individu. A notre avis, il faudrait établir le «*mens rea*». Pas question ici que la personne puisse simplement alléguer, comme on l'a prétendu «qu'elle ne savait pas», car devant la loi, prétendre ignorer équivaut à savoir. Nous croyons que le fardeau de la preuve incombe à la Couronne et que le «*mens rea*» devrait constituer une condition essentielle de l'acte délictueux.

Le sénateur Godfrey: Il serait très difficile d'entamer des poursuites en vertu de cet article, s'il fallait démontrer que l'accusé agissait en connaissance de cause. Par exemple, il pourrait s'agir d'une personne d'apparence adulte, mais on pourrait sûrement exiger que l'accusé se soit informé un peu.

M. Paisley: Il ne suffit pas de prêter serment pour que la déposition soit admise. Il faut considérer aussi les circonstances entourant le cas. S'il s'agit manifestement d'un mineur, que toute personne raisonnable reconnaîtrait comme tel, ou d'une personne qui, selon toute vraisemblance, est mineure, il est peu probable que l'accusé sera cru lorsqu'il prétendra «qu'il ne savait pas». La suggestion que l'individu s'informe un tant soit peu est, à première vue, assez logique. Mais d'autre part, lorsqu'il s'agit d'une personne effectivement mineure mais ayant les apparences d'un adulte, est-il réaliste d'exiger de quelqu'un qu'il dise: «Un moment! Avant de procéder, j'aimerais bien voir votre passeport ou votre certificat de naissance». Il est bien évident que celui ou celle qui n'a pas l'air d'un mineur mais l'est en réalité passera pour un adulte. Ce serait alors un piège pour celui qui aurait agi innocemment, en toute tranquillité d'esprit dans les circonstances.

Le sénateur Godfrey: Mais pourquoi ne dirions-nous pas: «Qui n'a pas raison de soupçonner ou de croire que la personne a moins de 18 ans», plutôt que d'utiliser les mots «qui sait»? Cela équivaut presque à imposer à l'accusé le fardeau de prouver qu'il savait que la personne n'avait pas dix-huit ans, plutôt que d'y aller selon la probabilité. Louis Nizer, ce célèbre avocat américain, prétend que la loi devrait toujours se fonder sur la probabilité. Il ne fait pas de doute qu'ici l'accusé devrait pouvoir se fier sur la probabilité lorsqu'il regarde une jeune fille. Peut-être ne saurait-il toujours pas qu'elle avait moins de 18 ans, mais en agissant selon la probabilité, il serait peut-être porté à s'informer. Il me semble que vous imputez un peu le blâme à l'accusé.

M. Paisley: La présomption classique d'innocence a pour conséquence d'incomber à la poursuite le fardeau de prouver chacun des éléments d'une allégation, de sorte qu'il n'est pas si extraordinaire que cela d'exiger la preuve que l'accusé agissait

[Text]

Our next comment is in relation to corroboration and the proposed revision to Section 246.4 of the Criminal Code. That section states that where an accused is charged with any of the enumerated sexual offences, "no corroboration is required for a conviction and the judge shall not instruct the jury that it is unsafe to find the accused guilty in the absence of corroboration." Our comment here is that this would prevent a judge from exercising his discretion to comment in a proper case. Clearly, there would be circumstances where, in an allegation of sexual assault let us say, someone comes forward and says, "I was stabbed, beaten and seriously injured", but shows no bruises nor wounds. Commonsense would indicate that the corroboration one would expect to see in a case of a stabbing and severe beating would be manifest. Why should the judge be restricted from saying to the jury, "Although the complainant here was wounded in the course of this terrible assault, nothing other than the complainant's say-so would indicate that there was any such wounding. Under the proposal as we interpret it, the judge is handcuffed, gagged.

Senator Nurgitz: Only as to corroboration. However, surely any judge is entitled to comment on the weight of the evidence or what weight ought to be given to that evidence. It does not preclude a judge from saying that this witness or that witness was unreliable. It only says that they do not need corroboration.

Mr. Paisley: It goes beyond that. It also says that the judge shall not instruct the jury that it is unsafe to find the accused guilty in the absence of corroboration.

Senator Nurgitz: Right.

Mr. Paisley: It is the second part of the provision that concerns us. Why should the judge be denied his discretion to make a comment in a proper case? We trust our judges in almost every other respect. Why are they no longer trustworthy in this respect?

Senator Godfrey: So in this particular case if the judge thinks that he should tell the jury that there should be corroboration, why should he not be able to do so? Is that what you were saying?

Mr. Paisley: Yes.

The next comment we have is in relation to the proposed amendment to section 246.6 of the Criminal Code. Here the proposal is essentially in line with the existing Criminal Code as it has recently been revised, and would provide that no evidence shall be adduced by or on behalf of the accused concerning the sexual activity of the complainant with any person other than the accused and so on. The provision is expanded in what could be said to be a housekeeping revision. Our comment here is that we disagree with the expansion of the section. We could well have said that we disagree with the section unexpanded as well. It is not merely the expansion to cover the amendments in relation to child abuse that concerns us here. We believe that in the circumstances in which these charges arise, restrictions on the evidence that can be adduced on behalf of the accused impinge upon his constitutional rights to

[Traduction]

en connaissance de cause. Cette responsabilité incombe ordinairement à la Couronne.

Notre prochaine remarque se rapporte à la modification proposée de l'article 246.4 du Code criminel qui porte sur la corroboration du témoignage. On y dit que, si une personne est accusée de l'un des délits sexuels énumérés, «aucune corroboration n'est nécessaire pour la déclarer coupable et le juge ne peut dès lors informer le jury qu'il n'est pas prudent de déclarer l'accusé coupable en l'absence de corroboration». Nous trouvons que cette disposition empêcherait un juge d'exercer sa prérogative de faire les commentaires qui lui semblent indiqués. Sans doute, il peut y avoir des cas de présumée agression sexuelle où le plaignant déclare avoir été battu, poignardé et gravement blessé, sans toutefois qu'on en voie sur lui le moindre signe. Le bon sens veut que la corroboration s'impose pour une personne qui a été poignardée et violemment battue. Pourquoi devrait-on empêcher le juge de dire au jury: «Bien que le plaignant prétende avoir été blessé au cours de cette grave agression, rien d'autre que ses dires n'indique qu'il en a été ainsi. La proposition, comme elle est faite actuellement, semble priver le juge de toute initiative.

Le sénateur Nurgitz: Seulement en ce qui touche la corroboration. Le juge peut sans contredit encore faire ses observations sur le poids de la preuve et l'importance qu'on doit lui accorder. Rien n'empêche le juge de dire que tel ou tel témoin n'est pas fiable. Le libellé dit simplement qu'il n'est point besoin de corroboration.

M. Paisley: Cela va plus loin. On dit aussi que le juge ne doit pas informer le jury qu'il n'est pas prudent de déclarer l'accusé coupable en l'absence de corroboration.

Le sénateur Nurgitz: C'est juste.

M. Paisley: Mais c'est la seconde partie de cette disposition qui nous inquiète. Pourquoi empêcher le juge de faire ces remarques lorsqu'il le juge à propos? Nous nous en remettons au juge dans pratiquement tous les autres cas, pourquoi cessons-nous de nous fier à lui sur ce rapport?

Le sénateur Godfrey: Donc, dans de tels cas pourquoi le juge ne pourrait-il pas dire au jury qu'il devrait y avoir corroboration, s'il le croit sincèrement? Est-ce là ce que vous dites?

M. Paisley: Oui.

Notre prochaine observation se rapporte à l'amendement proposé de l'article 246.6 du Code criminel. La proposition s'accorde ici fondamentalement avec la version récemment révisée du Code criminel et stipule que l'accusé ou son représentant ne peut présenter d'éléments de preuve concernant le comportement sexuel du plaignant avec qui que ce soit d'autre que l'accusé, et ainsi de suite. Le libellé a été ici allongé pour des motifs d'ordre administratif. Or, nous ne sommes pas d'accord sur ce point. Nous aurions même pu dire que nous n'étions pas d'accord avec cet article, avant qu'il soit modifié. Nous ne nous élevons pas simplement contre les ajouts relatifs aux sévices envers les enfants. Nous croyons que, dans les circonstances, où ces accusations sont faites, les restrictions quant à la preuve qui peut être apportée à la défense de l'accusé, lèsent les droits que lui confère la constitution de présenter

[Text]

make full answer in defence pursuant to the Charter of Rights. The view which we would have Parliament adopt is that if evidence is relevant, it should be admissible and the trial judge should have the discretion, as he does in other cases, to determine whether a proposed line of questioning or a proposed introduction of evidence is relevant to the issue.

We trust our judges, as I previously submitted, and we should continue to do so. That is what they are there for: to make these determinations. Once again, our submission is that we are hamstringing judges and preventing the accused in certain cases from adducing relevant evidence.

Our next comment is with respect to clause 13, the proposed revisions to subsections 442(3) and 442(3.1) of the Criminal Code. Here it is suggested that where the complainant is under the age of 18 years, the judge may exclude the accused from the courtroom during the testimony of the complainant if the judge is of the opinion that the exclusion is necessary to obtain a full and candid account of the acts complained of by the complainant and provides for the accused to listen to the evidence on some closed circuit television system. In our submission there is a serious risk that this proposal could intrude into what we generally understand to be an open public trial. Apart from the accused's denial under this proposal to face his accuser, we are concerned about the inference that would be drawn when the accused is marched out of the courtroom. What would the jury think other than that this wicked individual is such an ogre that he cannot even stay in the same room as the person who is testifying. Our comment here is that such an approach as this should only be taken after very careful study, indicating a need for the approach and indicating that no prejudice to the accused would result. We are not aware of any facility that would adequately provide for the accused to observe the testimony of the complainant without impinging upon his right to a trial in open court, and we are concerned that the accused would be disparaged when excluded as a result of no wrongdoing on his part in the context of the trial. We have commented that if it is necessary for this to be done, then it is the complainant who should be excused from the courtroom so that the accused can remain within.

Some of the commentators who have appeared before this committee or the house committee have interpreted that comment as being a proposal that it ought to be the complainant who is excused, rather than the accused, but the context in which we make this submission is that we are not in favour of the proposal as it stands. However, if it is going to pass, it is our suggestion that it be the complainant who is excused, rather than the accused.

Senator Godfrey: I do not follow that, I am sorry. In a trial, you have a jury; how do you take the complainant out of the courtroom, I am sorry?

Mr. Paisley: We are not in favour of that.

Senator Godfrey: No, I understand that, but you said that the complainant should be excused. How do you get the complainant out of the courtroom?

[Traduction]

pour sa défense un plaidoyer complet, conformément à la Charte des droits. Nous aimerions que le Parlement décrète que toute preuve pertinente devrait être recevable et que le juge qui instruit le procès devrait avoir la latitude, comme il l'a dans d'autres cas, de déterminer si l'interrogatoire ou les éléments de preuve déposés sont pertinents.

Nous nous en remettons déjà à nos juges, comme je l'ai dit plus tôt, et nous devrions continuer de le faire. Prendre des décisions de ce genre, c'est précisément le rôle qui leur incombe. Encore une fois, nous estimons que cette mesure lie les mains du tribunal et empêche dans certains cas l'accusé de fournir des éléments de preuve pertinents.

Notre prochain commentaire se rapporte à l'article 13, qui modifie les paragraphes 442(3) et 442(3.1) du Code criminel. On y suggère que, lorsque le plaignant est âgé de moins de 18 ans, le juge puisse ordonner l'exclusion de l'accusé de la salle d'audience pendant le témoignage du plaignant, s'il est d'avis qu'elle est nécessaire pour obtenir de ce dernier qu'il donne un récit complet et franc des faits sur lesquels est fondée l'accusation et qu'il donne à l'accusé la possibilité de voir le témoignage du plaignant sur un appareil de télévision en circuit fermé. Nous disons dans notre mémoire, que nous risquons gravement que cette proposition lèse ce que l'on entend généralement par un procès public ouvert. Outre que cette proposition prive l'accusé de voir face à face son accusateur, nous nous inquiétons de l'impression qui se dégagera lorsque l'accusé sortira, accompagné, de la salle d'audience. Que pensera le jury sinon qu'il s'agit là d'un piètre individu, d'un véritable monstre qui ne saurait rester dans la même salle que le témoin. Nous croyons qu'une telle mesure ne saurait être prise qu'après une étude poussée qui en aura démontré la nécessité et l'absence de préjudice pour l'accusé. Nous ne connaissons aucune installation qui permettrait à l'accusé d'observer le plaignant lorsqu'il fait sa déposition, sans compromettre son droit à un procès en public et nous craignons que l'accusé soit lésé par son exclusion de la salle d'audience sans qu'on n'ait rien à lui reprocher à cet égard. Nous avons dit que si cette mesure était jugée nécessaire, ce serait le plaignant qu'on devrait dans ces conditions exclure de la salle d'audience pour que l'accusé y reste.

Certains témoins ont dit à ce comité ou à celui de la Chambre qu'ils voyaient dans cette observation une proposition visant à exclure le plaignant plutôt que l'accusé, mais nous formulons quant à nous l'opinion que cette disposition devrait être entièrement retirée. Toutefois, si elle devait être adoptée, nous suggérons que le plaignant sorte de la salle plutôt que l'accusé.

Le sénateur Godfrey: Je regrette, mais je ne vous suis pas. Dans un procès, il y a un jury; comment pouvez-vous exclure le plaignant de la salle d'audience?

M. Paisley: Nous ne voulons pas cela.

Le sénateur Godfrey: Non, je vous comprends, mais vous dites que le plaignant devrait sortir. Comment sortir-vous le plaignant de la salle d'audience?

[Text]

Mr. Paisley: If anyone has to go, in our respectful view, it ought not to be the accused who is excused.

Senator Godfrey: But the complainant is giving evidence and it is not desirable to have the father eyeballing her and intimidating her and so on. That is the purpose of having the accused excused. How can the complainant give evidence outside the courtroom in front of the jury? I do not follow that.

Mr. Paisley: Assuming it were possible—and it is difficult to divorce this secondary view from our comment that we are not aware of any facility that would permit it to happen in a sensible way—but assuming that there were available adequate facilities to observe the testimony of the complainant on a television circuit, video or whatever, in that event we would rather submit that the accused remain within the courtroom to watch as the judge and jury and counsel watch the testimony on closed-circuit television.

Senator Godfrey: I then have a suggestion. Today, the minister from the Northwest Territories said it would be impractical to do this, but at least you could put a shield or something so that the accused could not eyeball the complainant. You could erect some sort of shield which could be fairly unobtrusive, because you can understand a young girl with her dear old dad, and he may have done a lot of terrible things to her, but when he stares her in the face, she might lose her nerve at the last minute. Surely it is more important that a complainant should be right there in front of the jury so that they can judge whether this young girl or this young boy is telling the truth or not.

Mr. Williams: I think this is one of those types of cases that we come across where, first of all, what we say is that we understand the problem and we are not so insensitive as to try to say it will go away or it is not a problem. We know that there is a problem, and it is illustrated by the example you have given, and other examples. The question is: Is the cure worse than the disease, in terms of the whole trial process and the rights of individuals, again with these competing priorities, to take the accused out of the courtroom and leave the impression with that jury that the accused is such an ogre. Our submission is that that is much worse. I suppose what we are saying is that perhaps it can be done without taking anyone out of the courtroom. We are also saying that that is not a good idea anyway to make a change but if there has to be a change and if it is considered that it is such an important factor—and the studies show that—then it ought not to be the accused who is taken out of the courtroom in the middle of his trial, and that there ought to be a better way of doing it. Perhaps a shield is one example; perhaps a videotape of the complainant is another. Even in the Northwest Territories, they have video facilities and this sort of thing could be done.

It is simply that we feel that this particular provision is quite offensive and that we ought to be able to find a better way if it has to be done.

Senator Godfrey: If it could be done unobtrusively so that it would not affect the jury, and just block off the man from the child, then it could be quite effective.

[Traduction]

M. Paisley: Si quelqu'un doit sortir, nous croyons que ce ne devrait pas être l'accusé.

Le sénateur Godfrey: Mais le plaignant témoigne et il n'est pas souhaitable que le père soit là, en train de l'intimider, en lui faisant de gros yeux. C'est la raison pour laquelle on veut exclure l'accusé. Comment le plaignant peut-il témoigner hors de la salle d'audience, devant le jury? Je ne comprends pas.

M. Paisley: En supposant que cela soit possible—et il nous est difficile de voir comment après avoir dit que nous n'avons pas connaissance d'installations qui permettent de faire cela—mais en supposant que ce soit possible et que ces installations existent pour permettre à l'accusé de suivre le témoignage du plaignant sur un écran de télévision en circuit fermé, sur appareil vidéo ou autre, nous préférierions dans ce cas que l'accusé reste dans la salle d'audience pour suivre les faits et gestes du juge et du jury et que l'avocat suive la déposition sur un écran de télévision en circuit fermé.

Le sénateur Godfrey: J'aurais alors une suggestion à faire. Le ministre des Territoires du Nord-Ouest a dit aujourd'hui qu'il ne serait pas pratique de procéder ainsi, mais que nous pourrions placer un paravent ou un écran quelconque pour que l'accusé ne puisse pas intimider le plaignant. On pourrait le faire sans trop encombrer la salle car on peut comprendre que le bon papa, qui s'est peut-être livré sur sa fille à des actes terribles peut la frapper de son regard et lui faire perdre toute contenance. Il importe bien plus que le plaignant soit là, devant les jurés qui pourront juger si la jeune fille ou le jeune homme dit ou non la vérité.

M. Williams: Ce sont des cas parmi tant d'autres qui ne nous laissent pas insensibles au point de dire que nous ne comprenons pas le problème, qu'il n'existe pas ou qu'il s'évanouira avec le temps. Nous savons qu'il existe un problème; il est illustré par l'exemple que vous avez donné et par d'autres encore. La question est la suivante: le remède est-il pire que le mal, et, en excluant l'accusé de la salle d'audience ne donne-t-on pas au jury l'impression que l'accusé est une espèce d'ogre? Nous croyons que c'est encore bien pire. Au fond, peut-être croyons-nous qu'il est possible de remédier à cette situation sans exclure personne de la salle d'audience. Nous croyons de toute façon que cette modification n'est pas ce qu'il y a de mieux. Mais s'il en faut une, et qu'elle soit, après étude, jugée indispensable, alors dans ce cas on ne devrait pas exclure l'accusé de la salle d'audience en plein milieu du procès, et il devrait y avoir une meilleure façon de procéder. Il faudrait peut-être un écran ou une bande vidéo pour suivre le plaignant. Même les Territoires du Nord-Ouest disposent de ces bandes vidéo et d'autres dispositifs de ce genre.

Nous trouvons tout simplement que cette disposition est choquante et que nous pourrions trouver une meilleure solution.

Le sénateur Godfrey: Si l'on pouvait isoler l'homme de l'enfant sans gêner le jury, ce serait une méthode très efficace.

[Text]

Mr. Paisley: Senator, there is one comment which was part of your question that I would like to expand upon in this respect. You suggested a hypothetical case in which the accused was intimidating the witness.

Senator Godfrey: Yes, that is the point.

Mr. Paisley: If the accused is doing this deliberately or intentionally, he may be excluded from the courtroom under existing law. Section 577 of the Criminal Code now provides that the court may cause the accused to be removed, and kept out of court, where he misconducts himself by interrupting the proceedings so that the continued proceedings in his presence would not happen.

Senator Godfrey: No, I am talking about just staring.

Mr. Paisley: I would think that, if this were done in an obvious fashion, the judge facing the accused and counsel would note the same and, as I see section 577, that would be sufficient cause, just as surely as if he were jumping up and down.

Senator Godfrey: It never occurred to me he would do something actively. Just that he might give the complainant a look—the kind of look that my wife gives me across the dining room table when I am telling the same story. It intimidates me.

Mr. Paisley: Our next admission is with respect to videotaped evidence, and this is with respect to the proposed revision to section 643.1 of the Code where the complainant was under the age of 18 at the time the offence was alleged to have been committed. The videotape made soon after the alleged offence in which the complainant describes the acts complained of may be shown if the complainant adopts contents of the videotape while testifying.

This particular section appears to have attracted considerable debate in this learned chamber and elsewhere, and our concern is as follows: We do not see that this revision to the evidentiary laws will accomplish the presumed intention. If the intention is to save the complainant some of the ordeal of being a witness—and granted, to be a witness in any trial, be it a civil trial or a criminal trial, can be an ordeal; to stand up in a public courtroom and to say your piece, whether it is about a motor vehicle accident or a sexual assault can, to some people, be intimidating. However, if the purpose here is to save or spare a youngster from an ordeal, it cannot really be accomplished by this proposal. Clearly, the proposal requires the complainant to testify. Clearly, the testimony of the complainant must relate to what might be a very lengthy videotape and now, by law, if it is to be relevant, counsel is duty-bound, in a proper case, to go over the videotape, line by line, word by word with the complainant so that what might otherwise have been a very short exposition of the allegation, under oath, in response to questions by crown counsel and cross examination by defence counsel, becomes a lengthy procedure. Not only does the complainant testify about what happened, but she is now cross-examined, not only about what actually happened but with respect to questions that were put to her before the videotape was turned on. In other words: "Who did you speak

[Traduction]

M. Paisley: Sénateur, j'aimerais ajouter un mot à ce que vous avez dit dans Votre question. Vous avez parlé d'un cas hypothétique où l'accusé intimiderait le témoin.

Le sénateur Godfrey: Oui, précisément.

M. Paisley: Si l'accusé le fait délibérément ou intentionnellement, il peut être exclu de la salle d'audience en vertu de la loi actuelle. L'article 577 du Code criminel porte que le tribunal peut expulser l'accusé et le tenir hors de la salle d'audience, lorsqu'il fait preuve d'inconduite en interrompant les délibérations au point qu'elles ne pourraient se poursuivre en sa présence.

Le sénateur Godfrey: Non, je parlais de l'accusé qui intimide le plaignant du regard.

M. Paisley: Je crois que si cela se produisait de façon évidente, le juge, qui se trouve en face de l'accusé et de l'avocat, s'en rendrait compte et pourrait invoquer l'article 577, de la même façon que si l'accusé se mettait à sauter sur place.

Le sénateur Godfrey: Je n'ai jamais songé à un geste direct, mais simplement à un regard du plaignant, le genre de regard que m'adresse ma femme lorsque je lui répète une vieille histoire à table. Cela m'intimide.

M. Paisley: Notre seconde question se rapporte à la preuve enregistrée sur bande magnétoscopique. Il s'agit de la modification proposée de l'article 643.1 du Code, concernant le plaignant âgé de moins de 18 ans au moment où le délit est censé avoir été commis. Un enregistrement magnétoscopique réalisé peu après la perpétration de l'infraction reprochée et montrant le plaignant en train de décrire les faits à l'origine de l'accusation, peut être présenté à l'audience si le plaignant confirme dans son témoignage le contenu de l'enregistrement.

Cet article semble avoir suscité un débat considérable ici et ailleurs, et nous ne voyons pas quant à nous que l'amendement de la Loi sur la preuve atteigne ce but. Si l'on veut éviter au plaignant certains inconvénients inhérents à son rôle de témoin, et en effet il peut, dans tout procès, que ce soit au civil ou au criminel, être fort pénible, fort intimidant pour le témoin de témoigner dans une salle d'audience au sujet d'un accident d'automobile ou d'une infraction d'ordre sexuel. Toutefois, si l'on ne veut pas embarrasser une jeune personne, la présente proposition n'y parviendra pas, car elle exige clairement le témoignage du plaignant. Ce témoignage doit porter sur le contenu d'un enregistrement magnétoscopique très long et la loi exige aujourd'hui, pour que le témoignage soit pertinent, que l'avocat revoie la bande magnétoscopique point par point, avec le plaignant. Ainsi au lieu d'un exposé très bref de l'agression reprochée, fait sous serment, en réponse aux questions de la Couronne et du contre-interrogatoire de la défense, on se trouve devant une très longue procédure. Non seulement le plaignant témoigne au sujet de ce qui s'est produit, mais il fait par la suite l'objet d'un contre-interrogatoire, au sujet de ce qui s'est effectivement passé et aussi à propos des questions qui lui ont été posées avant la projection de l'enregistrement magnétoscopique. Bref, on lui pose des questions de ce genre: «À qui avez-vous parlé? Combien de personnes étaient présen-

[Text]

to? How many persons were there? What did you say on the 16th of February? What did you say on the 17th of February? What did you say on the 18th of February?"—all of these days having preceded the making of the videotape.

Furthermore, in addition to the complainant's extended cross examination, it appears very likely that the persons who had contact with the complainant on those preceding days will all be relevant witnesses. In other words: "What did you say, Dr. Jones, to this complainant? What did you say, Dr. Smith?"

All of the persons who had contact with the complainant are going to be relevant witnesses to examine to find out what was said just preceding the video taping.

One of the concerns expressed before the house committee was this: We have seen examples in serious sexual assault cases of medical practitioners being unwilling to become involved in preparing the medical evidence necessary for a prosecution for a sexual assault. They are unwilling because they know they will have to spend so many days in a courtroom when what they want to do is practice medicine.

Is the same thing going to happen in relation to child abuse cases—that is, are medical workers and social workers going to refuse to treat the complainant by saying "somebody else can do it. I am too busy."

Presumably the primary purpose is to ensure good treatment of persons who have been subjected to an ordeal, but is one of the results of this legislation going to be to deter medical and social workers from involving themselves in the care and treatment of a young complainant because they fear they will have to spend days on end in a courtroom? We suggested that that would be a possibility before the house committee.

The further comment we have is that the relevant evidence in a criminal trial is what the complainant says on oath. In our written submission we say that the video tape is going to be a red herring.

Senator Godfrey: What someone says shortly after the commission of an offence is more relevant than what they would say at the trial. Surely that would be admitted in a court of law. Surely, after fleeing an assailant what someone says at the local police station is relevant, and that should be put on video tape.

I am nit-picking in a way, but relevant evidence can be very much what happened at the time of the crime, what the complainant says and what the complainant does.

Mr. Paisley: There is no question that the words spoken at the time of the crime are of the utmost relevance. In other words, if the words spoken are, "Stop. Don't do this", as opposed to "Yes, let us continue", those words are going to be very relevant.

On the other hand, what this proposes is that the complaint that is made "soon after" on the video tape is admissible, provided it is adopted at the trial.

[Traduction]

tes? Qu'avez-vous dit le 16 février? Et le 17 février? Et le 18 février?»—tout cela ayant précédé l'enregistrement magnétoscopique.

De plus, et outre le contre-interrogatoire poussé du plaignant, il semble très probable que les personnes qui ont eu des rapports avec le plaignant au cours de ces journées précédentes seront toutes citées comme témoins. «Qu'avez-vous répondu, docteur Jones, au plaignant? Qu'avez-vous dit, docteur Smith?» et nous revoilà

Il conviendra d'interroger toutes les personnes qui ont eu un contact avec le plaignant pour découvrir ce qui a été dit immédiatement avant l'enregistrement magnétoscopique.

Voici une des préoccupations soulevées devant le comité de la Chambre: il est arrivé dans des cas graves d'agression sexuelle que des médecins aient refusé de participer à la préparation du témoignage médical qui doit être présenté au cours d'une poursuite de ce type. Ils refusent car ils savent qu'ils devront passer un grand nombre de jours dans une salle d'audience alors que ce qu'ils veulent faire c'est exercer la médecine.

Est-ce que la même chose va se produire au sujet des cas d'enfants molestés—c'est-à-dire les travailleurs médicaux et les travailleurs sociaux vont-ils refuser de traiter le plaignant sous prétexte «qu'ils sont trop occupés».

On peut présumer que le principal but visé est de veiller à ce que les personnes qui ont subi des sévices soient bien traitées, mais est-il possible que ce projet de loi aurait pour effet de dissuader des travailleurs médicaux et sociaux de participer aux soins et au traitement d'un jeune plaignant de crainte de devoir passer des journées interminables dans une salle d'audience? Lors de notre comparution devant le comité de la Chambre, nous avons suggéré que cela pourrait avoir lieu.

Par ailleurs, nous estimons que le témoignage pertinent au cours d'un procès au criminel est ce que le plaignant déclare sous serment. Dans notre mémoire, nous affirmons que l'enregistrement magnétoscopique brouillera les pistes.

Le sénateur Godfrey: Ce que quelqu'un dit peu après la perpétration d'un délit est beaucoup plus utile que ce qu'il dit au procès. Je suis d'avis que ce témoignage serait admis par le tribunal. Il est évident que ce que quelqu'un dit au poste de police après avoir fui son agresseur est pertinent et qu'il faudrait en faire un enregistrement magnétoscopique.

J'insiste peut-être trop sur ce point, mais le témoignage vraiment pertinent peut fort probablement être ce qui s'est produit au moment du crime, ce que le plaignant dit et ce que le plaignant fait.

M. Paisley: Il est certain que les paroles prononcées au moment du crime revêtent une très grande importance. Autrement dit, si les paroles prononcées sont «arrête, ne fait pas cela» par opposition à «Oui, continuons», elles auront une très grande importance.

Par ailleurs, cette disposition prévoit que la plainte qui est consignée «peu après» sur enregistrement magnétoscopique est recevable, pourvu qu'elle soit acceptée lors du procès.

[Text]

In our respectful submission, that video-taped evidence is a red herring because it isn't what a person said at an earlier time to a policeman that is relevant; the relevant evidence is what is said on oath at the trial. If what is said is what happened when the offence occurred, that is what the attention of the jury has to be directed to.

Senator Godfrey: If a young girl rushes into a police station and says, "I have been assaulted", surely that is more relevant and convincing than what is said two months later at a trial. The young girl might change her mind, or the mother might become involved: "Although dear old dad is a stinker, he can't go to jail." Are you saying that what she says at the trial is more relevant than what she said soon after the incident?

Mr. Paisley: Unfortunately, Parliament has abrogated the rules relating to recent complaint. So that is in fact not relevant.

The Chairman: Parliament is proposing to do that.

Senator Godfrey: I don't care what Parliament says; I say that what they say right after is very relevant. However, I am not a criminal lawyer.

Mr. Paisley: This proposal is not limited to what is said when a complainant rushes into a police station.

Senator Nurgitz: You are now getting into a matter of policy, yet just half an hour ago you told us you did not want to discuss policy. As a matter of policy, we are saying that the evidence taken on video tape soon after the alleged offence, and evidence which is subsequently adopted by the person in court as being correct, is good evidence. Why do you argue with that?

Mr. Paisley: The chairman has suggested that the abrogation of the rules relating to recent complaint is part and parcel of this proposed revision to the Code. In fact, section 246.5 of the Criminal Code, which came into being in 1981-82, abrogated the rules of recent complaint in sexual assault cases.

Senator Nurgitz: Section 643.1 puts that back in for assault on young children.

Mr. Paisley: Only on video tape.

I am responding to the suggestion made by Senator Godfrey that the complaint made at the police station must be relevant. In fact, according to the criminal law as it now stands, it is not only not relevant, it is not admissible.

Senator Godfrey: I don't agree with that.

Mr. Paisley: It is conceivable that what was said by way of a complaint might be introduced in cross-examination, but no longer during in-chief testimony, as I understand the meaning of this revision.

Senator Godfrey: I am not technically qualified to discuss that.

Mr. Paisley: This submission has nothing to do with social policy, as we see it. We are dealing with the laws of evidence

[Traduction]

Nous vous faisons respectueusement observer que cette preuve que constitue l'enregistrement magnétoscopique brouille les pistes parce que nous ne croyons pas que ce soit ce qu'une personne a dit plus tôt à un policier qui soit pertinent; nous estimons que le véritable témoignage est celui qui est fait sous serment lors du procès. C'est le jury qui doit décider si ce qui est dit correspond à ce qui s'est produit lorsque le crime a été commis.

Le sénateur Godfrey: Si une jeune fille se précipite au poste de police en disant «j'ai été agressée», je crois que c'est certainement plus véridique et convainquant que si elle prononçait les mêmes paroles deux mois plus tard. La jeune fille pourrait changer d'avis ou bien sa mère pourrait intervenir et essayer de protéger le père. Croyez-vous vraiment que ce qu'elle dit au procès est plus pertinent que ce qu'elle dit peu après l'incident?

M. Paisley: Malheureusement, le Parlement a abrogé les règles de la preuve qui concernent la plainte spontanée. Donc, ce qu'elle dit à ce moment-là ne peut être retenu.

La présidente: C'est ce que le Parlement se propose de faire.

Le sénateur Godfrey: Peu importe ce que dit le Parlement; je prétends que ce que ces personnes disent après le crime doit être retenu. Toutefois, je ne suis pas un criminaliste.

M. Paisley: Cette proposition ne se limite pas à ce que le plaignant a dit lorsqu'il est entré en courant au poste de police.

Le sénateur Nurgitz: Vous abordez maintenant une question de politique, et pourtant, il y a à peine une demi-heure, vous nous disiez que vous ne vouliez pas discuter de politique. Vous êtes d'avis que le témoignage enregistré sur bande magnétoscopique peu après le présumé délit, et le témoignage produit sub-séquemment par la personne devant le tribunal sont témoignages valables. Pourquoi n'êtes-vous pas d'accord?

M. Paisley: Le président a laissé entendre que l'abrogation des règles de la preuve qui concernent la plainte spontanée est une partie intégrante de cette révision proposée du Code. En fait, l'article 246.5 du Code criminel, qui est entré en vigueur en 1981-1982, abrogeait les règles dans les cas d'agression sexuelle.

Le sénateur Nurgitz: L'article 643.1 les rétablit en cas d'infractions sexuelles contre de jeunes d'enfants.

M. Paisley: Il s'agit uniquement de l'enregistrement magnétoscopique.

Je réponds aux propos du sénateur Godfrey selon lesquels la plainte faite au poste de police est pertinente. En fait, conformément au droit pénal actuel, cette preuve est non seulement pertinente, mais elle est recevable.

Le sénateur Godfrey: Je ne suis pas d'accord.

M. Paisley: On peut concevoir que ce qui a été dit sous forme de plainte puisse être utilisé au moment d'un contre-interrogatoire, mais non plus au cours du témoignage principal, si je comprends bien le sens de cette révision.

Le sénateur Godfrey: Je n'ai pas les compétences techniques pour en discuter.

M. Paisley: Je n'ai rien dit qui ait trait à la politique sociale comme nous les percevons. Nous parlons des lois de la preuve

[Text]

and whether or not this technical change—and I certainly see this as being a technical change, not a philosophical one—is going to lengthen, not shorten, the trial and in all probability will inject a red herring involving a parade of witnesses who would otherwise not be relevant or necessary, and is not going to accomplish what would be the worthwhile goal—

Senator Godfrey: If what the witnesses have to say is not relevant, they will not be allowed to give evidence; so I do not know what you are talking about.

Mr. Paisley: Those witnesses would be relevant because they tend to be important witnesses to show what was said to the complainant before the video-taping machine started rolling.

Mr. Williams: Perhaps the social policy issue is a valid one, that there should be an exception to the early statement rule, but that is not for us to decide, obviously.

Senator Nurgitz: But you are.

Mr. Williams: No, we are not. The point we are making is that if this provision is being put in in order to ensure that a young child will not be subjected to cross-examination in the same way—in other words, “here is the video tape; that is what he or she said at the time”—it is not going to accomplish that; it will make it worse. Let us just narrow it to that one issue for the moment.

We say that, because the child will not only have to take the stand and give the evidence in order to get the video tape in, but the child will also have to say, “I have seen the video tape. That is me. That is what I said and it is true.” Then the child can be cross-examined on all of the circumstances surrounding the taking of the video tape, and we get into the voir dire, which takes hours and hours to determine whether or not a video tape can be relied upon by the jury.

Senator Nurgitz: As Senator Godfrey has said, if he were sitting on a jury, that could be the most compelling kind of evidence. That tells one more about what happened because it is fresh and not something related three or four years later, perhaps 30 or 40 per cent of a child's life later. If you take a seven-year-old child giving evidence two years after the offence, that is half of his lifetime later.

Mr. Williams: I do not quarrel with that observation at all. I agree with it. I am simply saying that if that is the policy decision that must be made, recognize the consequences that will flow from it.

The Chairman: Now what bothers me about this is that we seem to be discussing this on the basis of the laws that are practised and the laws that relate to adult witnesses. I wonder if the Canadian Bar Association can see any way for a different practice and different procedure for children.

If we are going to prosecute these cases we cannot go through the painful examinations and cross-examinations and drag out the evidence with children. If that is what will happen, we might as well forget about this procedure of trying to deal with what is seen as a crime, which is the abuse of chil-

[Traduction]

et nous nous demandons si ce changement technique—et j'y vois certainement un changement technique et non philosophique—va allonger ou raccourcir le procès et, fort probablement, brouiller les pistes car il entraînera la présentation de toute une parade de témoins qui autrement n'auraient pas été pertinents ni nécessaires, et ne serviront pas à remplir un but valable—

Le sénateur Godfrey: Si ce que les témoins ont à dire n'est pas pertinent, on ne les autoriserait pas à témoigner; par conséquent, je ne saisis pas très bien ce que vous voulez dire.

M. Paisley: Ces témoins seraient utiles parce qu'ils pourraient renseigner sur qui a été dit au plaignant avant que le magnétoscope soit mis en marche.

M. Williams: Socialement, il est peut-être valable de prévoir des exceptions à la règle de la déposition spontanée, mais ce n'est certainement pas à nous d'en décider.

Le sénateur Nurgitz: Vous le faites pourtant.

M. Williams: Non, nous alléguons que si vous croyez que cette disposition aura pour effet principal de soustraire l'enfant à un contre-interrogatoire, semblable à celui qu'il a subi au moment de l'enregistrement vidéoscopique, autrement dit, si vous produisez simplement cet enregistrement, en disant que c'est ce que l'enfant a dit au moment de la plainte, vous faites fausse route, et même vous empirez les choses. Concentrons-nous un peu sur cette seule question.

Nous disons cela parce que non seulement l'enfant devra venir en personne témoigner pour faire admettre en preuve l'enregistrement magnétoscopique, mais il devra aussi affirmer avoir vu l'enregistrement magnétoscopique, se reconnaître, reconnaître ce qu'il a dit et reconnaître qu'il est conforme aux faits. Ensuite, l'enfant pourra être interrogé sur les circonstances qui ont entouré l'enregistrement lui-même, et nous entrons dans l'examen préliminaire où il faudra des heures et des heures pour déterminer si l'enregistrement magnétoscopique peut vraiment servir au jury.

Le sénateur Nurgitz: Ce pourrait être, comme l'a dit le sénateur Godfrey, s'il était membre du jury, la preuve la plus accablante. Cet enregistrement nous renseigne mieux sur ce qui s'est produit, parce qu'il est fait sur le moment, et non trois ou quatre ans plus tard, dans ce qui sera peut-être 30 ou 40 p. 100 de la vie de l'enfant à ce moment-là. Par exemple, si un enfant de sept ans témoigne deux ans après le crime, deux ans c'est près de la moitié des années qu'il a vécues à ce moment-là.

M. Williams: Je ne conteste absolument pas. Je suis même d'accord avec vous. Je dis simplement que si c'est le principe qui doit être adopté, il faut en reconnaître les conséquences.

Le président: Ce qui m'ennuie, c'est qu'il semble que nous en discussions comme s'il s'agissait de lois en vigueur et de lois qui ont trait à des témoins adultes. Je me demande si l'Association du Barreau canadien peut concevoir une pratique différente et une procédure différente pour les enfants.

Si nous devons juger ces cas, nous ne pouvons pas faire subir interrogations sur contre-interrogations et faire traîner en longueur le témoignage des enfants. Si c'est ce qui doit se produire, nous ferions tout aussi bien d'oublier cette procédure dont l'objectif est d'essayer de trancher ce qui est présumé être

[Text]

dren. We cannot deal with that either in an evidentiary sense or a prosecutory sense in the same way. I am not sure that you are making allowance for that.

Mr. Paisley: That is a fair statement. In some respects, this concern can become a concern which loses its connection with the reality of the way these cases are dealt with in the courtroom. I am not suggesting that it is not a valid concern, because obviously it is. But whether it is a valid concern in every case or in the average case or even in many cases is another matter.

The foundation I have for my position is as follows: In any case there are three professionals who are there to ensure that justice is done. Number one is the trial judge, who has an overriding discretion to control the trial and to ensure that nothing unfair is done to any witness. Judges do perform that role. That is what they are paid for and that is what they are appointed for. The second person in the court room who can be relied upon to ensure that no injustice is done is crown counsel. If someone is hectoring, abusing or mistreating a witness, if the judge has been asleep, crown counsel can waken him or her, as the case may be, and say that that must stop, that it is unfair. The third person in a courtroom whose job it is to see that justice is done is counsel for the defence. Every lawyer has more than one obligation when he walks into the courtroom. He has an obligation to his client; he has an obligation to the court; and he has an obligation to himself. His professional obligation is not to harass, abuse, hector or annoy the witness. He must not do that. To do so is professional misconduct.

The Canadian Bar Association has a code of conduct. I think I am safe to say—and I know this to be true from my own experience—that the counsel I see defending criminal cases in a courtroom day in and day out, as citizens, as professional men and women and as lawyers, consider the case of a child to be a special case and will not press beyond the proper limits of the circumstances, depending on what the fact situation before them is. I think we can be sure that we are not talking about the average case, the majority of cases or even, in my submission, a significant number of cases in which youngsters who have come forward are hectored off the witness stand. That we would hear of very quickly. The lawyer would be brought up short. That just does not happen in reality sufficiently often for us to say that, as lawyers or lawmakers, we must pass a law to prevent this.

If I answer your question in that way I hope I do so fairly by speaking of my experience as a trial lawyer.

Senator Godfrey: Would it not be stupid of a lawyer to hector a little child?

Mr. Paisley: He would certainly lose his case.

The final comment in our brief relates to what we thought was being on the side of the angels in recommending. We agreed with the proposal relating to the Canadian Evidence Act amendments dealing with the reception of evidence of children.

The requirement of corroboration of children's evidence, the requirement that evidence be received on oath and so on, or

[Traduction]

un crime, en l'occurrence l'agression sexuelle d'enfants. Nous ne pouvons en traiter de la même façon s'il s'agit d'un élément de preuve et s'il s'agit d'une accusation. Je ne suis pas sûr que vous en teniez compte.

M. Paisley: Vous avez raison. A certains égards, cette préoccupation peut nous faire perdre de vue la façon dont ces cas sont traités dans une salle d'audience. Je ne veux pas dire que ce n'est pas une préoccupation valable, car elle l'est de toute évidence. Mais qu'elle le soit toujours, parfois ou même souvent, là, c'est une autre paire de manches.

Voici sur quoi je m'appuie: dans tous les cas, il y a trois professionnels qui sont là pour veiller à ce que justice soit faite. Il y a d'abord le juge qui préside au procès et veille à ce qu'aucune injustice ne soit faite à un témoin. Les juges remplissent ce rôle. Ils sont payés pour cela et ils sont nommés aussi à cette fin. La deuxième personne dans une salle d'audience sur laquelle on peut se fier pour qu'aucune injustice ne soit faite, est l'avocat de la Couronne. Si quelqu'un rudoie ou maltraite un témoin, il peut s'interposer et, si le juge ne s'est pas rendu compte de la situation, il peut le lui faire observer et lui demander d'y mettre un terme. La troisième personne dans une salle d'audience qui a pour mission de veiller à ce que justice soit faite, est l'avocat de la défense. Chaque avocat a plus d'une obligation lorsqu'il entre dans la salle d'audience. Il a une obligation envers son client; envers le tribunal; et envers lui-même. Son obligation professionnelle ne consiste pas à malmener, harasser, rudoyer ou ennuyer le témoin. Il ne doit pas agir ainsi, car ce serait une inconduite professionnelle.

L'Association du Barreau canadien a un code d'éthique. Je crois pouvoir dire, d'après ma propre expérience, que les avocats qui défendent des accusés devant la justice pénale un jour après l'autre considèrent, en tant que citoyens, que professionnels et qu'avocats, que l'affaire dont ils sont chargés est une affaire spéciale et ils n'exercent pas de pressions indues compte tenu des circonstances et des faits. Je suis certain que ce n'est pas toujours, ni parfois, ni souvent que de jeunes témoins ont été malmenés. Nous l'aurions su très vite et l'avocat aurait été rappelé à l'ordre. Cela n'arrive pas fréquemment pour que nous puissions dire en tant qu'avocats et juristes que nous devons légiférer pour prévenir ces cas.

J'ai répondu franchement à votre question, en m'inspirant de ma propre expérience d'avocat en exercice.

Le sénateur Godfrey: Ne serait-ce pas stupide qu'un avocat malmène un petit enfant?

M. Paisley: Il perdrait certainement sa cause.

Le dernier commentaire de notre mémoire a trait aux recommandations que nous avons jugé bon de formuler. Nous avons approuvé la proposition voulant que soit modifiée la Loi sur la preuve au Canada au sujet de la recevabilité des témoignages des enfants.

L'exigence voulant que le témoignage des enfants, soit corroboré, que la preuve soit reçue sous serment etc. etc.—sera

[Text]

not at all, is to be amended to provide in section 16 of the Canada Evidence Act that, where a proposed witness is under 14 years of age, or whose mental capacity is challenged, the court shall, before permitting the person to give evidence, conduct an inquiry to determine whether the person understands the nature of an oath or affirmation and whether the person is sufficiently intelligent that the reception of the evidence is justified. Only a person who neither understands the nature of an oath or affirmation nor is sufficiently intelligent that the reception of the evidence is justified shall not testify.

Our comment is that we support that amendment. We think it is a good one.

However, our agreement was attacked before some members of the house committee. The attack was made on the basis that the words "sufficiently intelligent" were going to prevent young people of less than average intelligence from testifying—that is 49 per cent of the population if we take the word "average" literally. They will not be able to testify because "sufficiently intelligent", according to some commentators and according to case law, is above average. It is the requirement of above average intelligence.

There are two groups in particular who have made this proposal and they are the National Association of Women Lawyers and the Canadian Council on Child Abuse. They have proposed that there is a body of case law that would require the words "sufficient intelligence" to be interpreted to mean "of above average intelligence." In fact, some of the evidence before you and before the committee of the house has been to that effect.

We have read the cases that are said to support that view. One case, which is said to be a judgment of the high court of Ontario, which is referred to in the brief, is the case of *Nemeth v. Harvey*. Rather than being a judgment of the high court of Ontario, the judgment in *Nemeth v. Harvey* is a judgment of a Master of the high court of Ontario. A Master is a very learned person whose judgment is of course entitled to respect, but it is also the case that a Master's judgment is the lowest level in the judicial hierarchy. In that judgment it is suggested that in interpreting an Ontario rule—not the Canada Evidence Act—for a "child of tender years" who does not understand the nature of an oath and who is to be examined for discovery, the test is more than the average intelligence of a child of his years. The child must have an awareness of the purpose of the examination; its general meaning; a general understanding of its significance; and some insight into the importance of what might be said by him on such an examination. The judgment is all of one page law.

As I read the judgment, in any event, it does not require that a child who does not appreciate the nature of an oath be of superior intelligence or of above average intelligence, it requires that rather than being of above average intelligence, the child must be aware of the purpose of the examination; its general meaning; understand its significance; and have an insight into the importance of what might be said. I am not suggesting that that is necessarily the interpretation that would be put on the words "sufficient intelligence" but it

[Traduction]

modifiée. Le nouvel article 16 de la Loi sur la preuve au Canada prévoit donc qu'avant de permettre à une personne de moins de 14 ans, ou dont la capacité mentale est visé en question, de témoigner, le tribunal doit, procéder à une enquête pour déterminer si ce témoin comprend la nature du serment ou de l'affirmation solennelle et s'il est suffisamment intelligent pour que le recueil de son témoignage soit justifié. Seule une personne qui ne comprend pas la nature d'un serment ou d'une affirmation solennelle ou qui n'est pas suffisamment intelligente pour que le recueil de son témoignage soit justifié, ne pourra pas témoigner.

Nous appuyons cette modification. Nous pensons qu'elle est appropriée.

Toutefois, notre appui a été contesté par certains membres du Comité de la Chambre sous prétexte que les termes «suffisamment intelligent» empêcheraient les jeunes personnes d'une intelligence inférieure à la moyenne de le témoigner, c'est-à-dire 49 p. 100 de la population si nous prenons le terme «moyenne» au pied de la lettre. Elles ne pourront témoigner parce que être «suffisamment intelligent», c'est, aux dires de certains commentateurs et d'après la jurisprudence, avoir une intelligence au-dessus de la moyenne.

Deux groupes instamment ont fait cette déclaration. Ce sont la National Association of Women Lawyers et le Canadian Council on Child Abuse. Ils ont soutenu que d'après la jurisprudence, les termes «suffisamment intelligent» signifient être doté «d'une intelligence au-dessus de la moyenne.» En fait, certains témoignages dans ce sens vous ont été présentés ainsi qu'au Comité de la Chambre.

Nous avons pris connaissance des cas qui appuient, dit-on ce point de vue. L'un d'eux, qui serait un jugement de la Cour supérieure de l'Ontario et qui est cité dans le mémoire, est le cas de *Nemeth c. Harvey*. En réalité, c'est un jugement du Maître de la Cour supérieure de l'Ontario. Celui-ci est un magistrat très savant dont le jugement, bien sûr, a droit au respect, mais il arrive aussi ce qu'il se situe tout au bas de la hiérarchie judiciaire. Je crois qu'en interprétant le jugement de l'Ontario, et non la Loi sur la preuve au Canada, relativement à un «enfant en bas âge» qui ne comprend pas la nature d'un serment, et qui doit témoigner pour qu'on sache la vérité, on reprendre simplement pour critère l'intelligence moyenne d'un enfant en bas âge. L'enfant doit être conscient du but de l'interrogation, de sa signification générale; il doit comprendre, dans une certaine mesure, l'importance de ce qu'il pourrait dire au cours d'un tel interrogatoire. Le jugement n'occupe qu'une seule page.

D'après ce que je vois, le jugement n'exige pas, de toute façon, qu'un enfant qui ne comprend pas la nature d'un serment soit d'une intelligence supérieure ou d'une intelligence au-dessus de la moyenne, il exige plutôt que l'enfant soit conscient du but de l'examen, de sa signification générale; qu'il comprenne la portée et qu'il sache l'importance que pourrait revêtir son témoignage. Je ne prétends pas que c'est nécessairement cette interprétation qui sera donnée aux termes «suffisamment intelligent», mais il serait dans une certaine mesure

[Text]

makes some sense to suggest that, if a person does not understand the nature of an oath at least the person should understand those four things. I do not understand the judgment in the case of Nemeth and Harvey as being part of a substantial body of case law that requires a person to be above average intelligence if he does not understand the nature of an oath in order to testify.

Senator Godfrey: Would you suggest that those words you just read could not be incorporated in the statute? They seem to me to make a lot of sense.

Mr. Paisley: Indeed, they do make some sense.

The other case that has been referred to as requiring a person who does not understand the nature of an oath to be of above average intelligence is the judgment of the Supreme Court of Canada, which is the other end of the pole, shall we say, and that is the case of *Horsburg v. The Queen*. We have sent a copy of that judgment and a short analysis of it to the clerk of the house committee with our opinion in relation to the interpretation that can be put on it.

Seven judges of the Supreme Court of Canada decided that case. The majority judgment stands for the proposition that where the evidence was basically evidence of persons who were accomplices, essentially, the judge erred in failing, when weighing the evidence of those accomplices, to take into account and assess the evidence of the participants as being accomplices rather than independent witnesses. The person involved in that case was a minister who was found guilty of an offence involving young children. The majority judgment has nothing to do with children being required to be of above average intelligence; it was concerned about the failure of the trial judge to bear in mind that the children who were testifying in that case—who, by the way, were teenagers—were accomplices, and the trial judge should have taken that into account.

In separate opinions, three judges, who would have dismissed the appeal had the following comments to make about the trial judge's test of credibility of young persons. They felt that "in assessing the credibility of the witnesses, the trial judge treated credibility as the most important issue, evaluated the testimony of the witnesses having regard to their demeanor in the witness box, their manner in giving evidence, their general integrity and intelligence, their powers to observe, their capacity to remember, their accuracy in statement, whether they were honestly endeavouring to tell the truth, whether they were sincere and frank, or whether they were biased, reticent and evasive." Applying those standards, the trial judge determined the issue of credibility against the accused.

Senator Godfrey: It sounds pretty good to me.

Mr. Paisley: It sounds like a fairly reasonable test of what sufficient intelligence might be interpreted to be. One judge held otherwise, and his was a minority judgment. The judgment of one justice of the Supreme Court of Canada was to the effect that, if they are child witnesses, their testimony bears all of the frailties of the testimony of children. So the one judge's judgment would appear to support the view that has been advanced that children's evidence is in a special class, especially frail.

[Traduction]

censé d'exiger qu'une personne qui ne comprend pas la nature d'un serment comprenne au moins ces quatre points. Je ne considère pas le jugement rendu dans l'affaire Nemeth et Harvey comme faisant partie d'un important ensemble de décisions faisant jurisprudence et exigeant qu'une personne invitée à témoigner soit dotée d'une intelligence supérieure à la moyenne si elle ne comprend pas la nature d'un serment.

Le sénateur Godfrey: Voulez-vous dire que les mots que vous venez de lire ne pourraient être incorporés dans la loi? Ils m'apparaissent pourtant très censés.

M. Paisley: Ils sont, en effet, assez censés.

L'autre affaire à laquelle on a fait allusion, exigeant qu'une personne qui ne comprend pas la nature d'un serment soit dotée d'une intelligence supérieure à la moyenne, est le jugement qu'a rendu la Cour suprême du Canada, l'autre bout du bâton, pourrait-on dire, dans l'affaire *Horsburg c. la Reine*. Nous avons envoyé une copie de ce jugement, accompagnée d'une brève analyse, au greffier du Comité de la Chambre et y avons joint notre propre interprétation.

Selon les sept juges de la Cour suprême du Canada qui ont rendu un jugement majoritaire, dans cette affaire au cours de laquelle les témoins entendus étaient essentiellement des complices de l'accusé, le juge a commis une erreur en omettant, au moment d'évaluer le témoignage des complices, de tenir compte du fait que ceux-ci étaient des complices plutôt que des témoins indépendants. L'accusé, dans cette affaire, était le ministre qui fut trouvé coupable d'une infraction mettant en cause de jeunes enfants. Le jugement majoritaire n'a rien à voir avec le fait qu'on exige des enfants qu'ils soient dotés d'une intelligence supérieure à la moyenne; il portait sur le fait que le juge avait omis, au cours du procès, de garder à l'esprit que les enfants qui témoignaient dans ce cas—il s'agissait en fait d'adolescents—étaient complices.

Trois juges, qui auraient rejeté l'appel, ont formulé chacun de leur côté les commentaires suivants concernant le test de crédibilité des jeunes personnes effectué par la juge. Ils ont déclaré qu'en «voulant déterminer la crédibilité des témoins, le juge, considérant la crédibilité comme de la plus haute importance, a évalué le témoignage des témoins en examinant leur attitude à la barre, leur façon de témoigner, leur intégrité générale et leur intelligence, leurs facultés d'observation, leur mémoire, l'exactitude de leur déposition, l'honnêteté avec laquelle il s'efforçait de dire la vérité, leur sincérité et leur franchise et, par ailleurs, leur parti pris, leur réticence et leurs faux-fuyant». C'est en se fondant sur ces critères que le juge a déterminé la crédibilité des témoignages et a condamné l'accusé.

Le sénateur Godfrey: Cela me semble correct.

M. Paisley: Il semble avoir effectué un examen assez raisonnable de ce que l'on pourrait interpréter comme intelligence suffisante. Un autre juge a émis une opinion divergente, minoritaire. L'un des juges de la Cour suprême du Canada a en effet soutenu que le témoignage d'un enfant comporte certaines faiblesses. Le jugement de ce juge semble donc corroborer l'opinion selon laquelle le témoignage d'un enfant fait partie d'une classe particulière de témoignages que l'on considère fragiles.

[Text]

Our submission to you is this: There is no substantial body of case law that would make the proposed test in this bill to require that a child witness be of above average intelligence in order to testify, and we see no reason why this proposal should not be accepted.

That is our submission to you. I hope I have not been too long in these general comments; if you have any questions, we would be pleased to answer them.

The Chairman: Thank you, Mr. Paisley. We have managed to interject a number of comments and questions throughout your presentation to us, but are there any further questions? Senator Godfrey?

Senator Godfrey: No; I managed to get all of mine in.

Mr. Williams: Could I add a quick summary? To go back on what Mr. Paisley has said, the way in which we have approached this can be broken down in this way, namely, that in some cases what we say to you is that the provisions would appear to be a repair job that would work. In some cases what we are saying is the old saying, "If it ain't broke, don't fix it." If the common law has reached the point where it is already there, it is not just a matter of clarifying, sometimes; it is a matter of codifying the common law and therefore confusing it. We are all aware of many instances where the case law has established something and, when you go and codify it, you bring in brand new words and then there is a whole string of cases that have to consider that codified provision.

We do not comment on whether you should or should not add this section, we say to be careful because sometimes you are better off, where the common law has reached a point, to leave it and not try to fix it.

The second group of cases like clause 8, the vagrancy one, is a situation where we say that it is fine, it may do the job, but the side effects may be horrendous, and perhaps you should consider that. Anyone with common sense would say that we have to balance what will be the side effects from a new change, and that vagrancy section is probably a good example.

Some of them, like clause 9, we feel, are very important. We ask you to look carefully when it goes to a fundamental principle. When somebody is dealing with a young woman who looks to be 21 years of age because of the way in which she is dressed or the way in which she has made herself up, he might not suspect that she is under the age that is put in the statute; there must be flexibility. To leave it on the basis that a person is guilty because of the woman's age and not because of what he knew goes to a very fundamental principle.

The fourth and last point that I would make is that we urge you not to build in too many rules, because under our common law system we have left it to be able to be decided on a case-by-case basis. The judges whom we trust to do that job have generally speaking done a better job than when faced with something that they had to do and could not take into the circumstances of the case.

[Traduction]

Voici ce que nous proposons: il n'existe aucun élément important de jurisprudence qui exige que le texte proposé dans le projet de loi permette d'évaluer qu'un enfant invité à témoigner est bien doté d'une intelligence supérieure à la moyenne et nous ne voyons pas pourquoi il n'y aurait pas lieu d'adopter cette proposition.

C'est ce que nous proposons. J'espère que nos commentaires généraux n'ont pas été trop longs. Nous répondrons avec plaisir à toutes les questions que vous voudrez bien poser.

La présidente: Je vous remercie, monsieur Paisley. Nous sommes parvenus à faire un certain nombre de commentaires et à poser plusieurs questions tout au long de votre exposé. Y a-t-il d'autres questions Sénateur Godfrey?

Le sénateur Godfrey: Non, j'ai réussi à poser toutes les questions que j'avais posées.

M. Williams: Pourrais-je ajouter quelques mots? Pour revenir sur ce qu'a dit M. Paisley, nous avons envisagé cette question en deux temps: d'une part ces dispositions semblent être du rapiéçage qui pourrait donner de bons résultats, d'autre part nous aurions tendance à dire s'il n'y a rien de cassé, il n'y a pas lieu de réparer. Si le droit coutumier en est arrivé à ce point, il ne suffit pas simplement, parfois de clarifier. Il faut alors le codifier et par conséquent, embrouiller les choses. Nous connaissons tous de nombreux cas où des décisions faisant jurisprudence ont été codifiées, avec de nouveaux mots, et ont suscité l'examen d'une foule de cas.

Nous ne vous disons pas d'incorporer ou non cet article, mais de faire attention parce qu'il vaut parfois mieux, lorsque le droit coutumier a atteint un certain point, de ne pas essayer de réparer les choses.

Le second groupe de cas comme l'article 8, portant sur le vagabondage, constitue un exemple de situations que nous pourrions considérer correctes, mais qui pourraient avoir des effets secondaires horribles; et peut-être devriez-vous envisager cet aspect. Quiconque a un peu de bon sens soutiendrait qu'il faut tenir compte des répercussions d'un nouveau changement et cet article sur le vagabondage est probablement un bon exemple de cette situation.

Certains articles, comme l'article 9, sont selon nous très importants. Lorsqu'une personne a affaire avec une jeune femme qui a l'air d'avoir au moins 21 ans, étant donné la façon dont elle est habillée ou maquillée, il ne peut soupçonner qu'elle ait un âge inférieur à celui faisant l'objet de la loi. Il doit y avoir une certaine souplesse. On remet en question un principe très fondamental lorsqu'on détermine la culpabilité d'une personne en raison de l'âge de la femme, non pas en raison de ce qu'il savait.

Le quatrième et dernier point que je voudrais soulever est que nous vous exhortons à ne pas adopter de trop nombreuses règles, parce que notre régime de droit coutumier est conçu de façon à ce que nous soyons en mesure de décider pour chaque cas. Les juges à qui est confiée cette tâche font, en général, ainsi un meilleur travail que lorsqu'ils sont confrontés à des règles qui les empêchent de tenir compte des circonstances.

[Text]

I would end by saying that provisions like this remind me of a statement made by a prominent but confused British Columbia lawyer who said that "there are pros and cons for and pros and cons against."

The Chairman: That is profound; we like that.

Senator Godfrey: I would like to go on record saying that I thoroughly disagree with the statement "if it ain't broke, don't fix it." If it can be improved, you should damn well improve it, whether it is broken or not.

Senator Nurgitz: We have had some commissions such as Badgley and Fraser—touching on the prostitution part—which have commented and have asked for legislation.

The Chairman: I must say that I like the general thrust that, if there is law there that governs the sections, we should not add to them if they are not improving the law today. I am concerned that there are sections in there where we are attempting to criminalize actions that I do not think should be criminalized, and I hope we will consider that carefully.

Senator Stanbury: It has also been useful to have the warnings about clause 13 and the fact that there may not have been enough study done to warrant proceeding with the amendment as suggested, because we have heard that other people have considerable concern about how you can do this—whether you can do it with a shield, which does not prevent people from making comments behind the shield, or coughs, or statements such as "oh, no!", or anything like that that might have as much effect. We have also heard the concern that the witnesses have mentioned about marching the accused out of the courtroom. I am not satisfied that we have developed our thinking enough on this as to how you will be fair to both sides; so I think that has been a useful comment by our witnesses.

Other than that, I have enjoyed the interjections of my colleagues. They have explored a good many of the things that might have concerned me, and I will leave it at that.

The Chairman: An area that I am interested in is the question of the publication of evidence or the press coverage of cases. I am inclined to say that nothing should be published during the course of a trial, although the press should be there. Senator Doyle and Senator Fairbairn are here tonight, and they are both press representatives very competent in the field. I am concerned with the fact that people are accused and may be found not guilty, whether it is "not proven" or otherwise; the harm that comes from press coverage can be so indelible that I would like to see some way where we could provide for the nonpublication of these proceedings until a verdict is reached; but I do not know what the bar would think of that.

Mr. Paisley: It is not an issue that we have specifically addressed in our brief. The only provision relating to publication proposed in the bill is housekeeping, in part, bringing the

[Traduction]

Pour terminer, j'aimerais dire que des dispositions comme celles-ci me rappellent une déclaration qu'a prononcée un jour un éminent mais confus avocat de Colombie-Britannique: «Il y a des pour et des contre en faveur et des pour et des contre contre».

La présidente: C'est profond, cela nous plaît.

Le sénateur Godfrey: Je voudrais qu'il soit bien clair que je ne suis pas du tout d'accord avec le fait que s'il n'y a rien de cassé, il n'y a pas lieu de réparer. Tout ce qui peut être amélioré doit l'être, cassé ou non.

Le sénateur Nurgitz: Nous avons mandaté des commissions, comme la Commission Badgley et la Commission Fraser—en ce qui concerne la prostitution—à étudier ces questions. Ils ont formulé des observations et demandé l'adoption d'une loi.

La présidente: Je dois dire que je suis d'accord avec le principe général selon lequel s'il existe une loi qui régit ces articles, nous n'avons pas intérêt à y ajouter quoi que ce soit qui n'améliorerait pas la loi. Je crains que par l'intermédiaire de certains de ces articles nous tentons de faire de certaines actions des actes criminels qui ne devraient pas à mon avis constituer des actes criminels. J'espère que nous allons faire bien attention à cela.

Le sénateur Stanbury: Les réserves faites à propos de l'article ont également été utiles de même que celles concernant le fait que peut-être n'a-t-on pas effectué suffisamment d'études pour justifier la façon dont on veut procéder avec l'amendement, car nous avons entendu de nombreux commentaires de gens qui s'inquiètent énormément de la façon de procéder, que l'on ait recours à un écran, ce qui n'empêche pas les gens de faire des commentaires, de tousser ou de s'exclamer, par exemple, oh non! ou à une autre mesure qui pourrait avoir tout autant d'effet. Nous avons également entendu certains témoins exprimer leurs préoccupations à propos d'amener l'accusé à l'extérieur de la salle du tribunal. Je ne suis pas convaincu que nous ayons suffisamment songé aux moyens à employer pour être équitables envers les deux parties. J'estime donc que le commentaire de nos témoins a été utile.

Et puis j'ai apprécié les commentaires de mes collègues. Ils ont abordé un bon nombre de points qui auraient pu me préoccuper. Je m'en tiendrai donc là.

La présidente: Je m'intéresse particulièrement à la question de la publication de témoignages ou de la couverture de causes par les médias. Je serais plutôt d'avis qu'on ne publie aucune information pendant la durée du procès, mais qu'on permette aux journalistes d'y assister. Le sénateur Doyle et la sénatrice Fairbairn sont ici ce soir. Ils sont tous les deux représentants de la presse et très compétents dans le domaine. Je m'inquiète du fait qu'une personne puisse être accusée et trouvée non coupable faute de preuves ou pour toute autre raison. Le préjudice que pourrait causer à la personne la publication de renseignements est si grave que je voudrais qu'il y ait moyen d'exiger la non publication des délibérations jusqu'à ce qu'un verdict soit rendu. Je ne sais cependant pas ce qu'en penserait le Barreau.

M. Paisley: Nous ne nous sommes pas précisément penchés sur cette question dans notre mémoire. La seule disposition ayant trait à la publication dans le projet de loi confère au juge

[Text]

new sections into the existing discretion that a judge has to order that the identity of the complainant or the witness not be published or broadcast, and a new provision that every witness under the age of 18 years shall be advised by the judge, at the earliest opportunity, of the right to make an application for that order. I appreciate that what you are suggesting is that the identity of the offender should likewise be considered to be free from disclosure until presumably there has been a conviction; so that in the event of an acquittal the public would never know that there had been the charge in the first place.

I know that the Bar Association has not taken a formal position on that, but in Ontario, at least, the issue has been canvassed. The Ontario Press Council has a policy in this regard. The position—which is not a formal position of the Bar Association but which has been informally taken in the past—is that the freedom of the press being such a vital part of our institution, and indeed constitutionally protected, the discretion of the press to refrain from publishing the name of an accused where the name is not a newsworthy item in itself is probably the best safeguard that one could rely upon. That is to say that one should rely upon the press to use its judgment, given its important role in a democracy.

Senator Godfrey: You would rely on the discretion of the press? You can only rely on it if it is not newsworthy.

Mr. Paisley: We are going beyond the brief here. I am merely replying in response to the question. Frankly, I do feel that the press is one of the most fundamental safeguards that any democracy can have; so my answer to the question personally and sincerely is yes.

Senator Nurgitz: Yes what?

Mr. Paisley: Yes, I do trust the press. I feel that we must trust the press.

Senator Godfrey: In every circumstance? You are very naive.

Mr. Paisley: There are indications—

Senator Godfrey: I can remember Dick Malone telling me, “I don’t care whether security is involved; I don’t give a damn; so long as it is news, I will publish it”. Do you think that is the right attitude? He was the *Globe and Mail*. He was the publisher—and the editor.

Senator Nurgitz: Last week I appeared on a panel of the Manitoba Bar Association dealing with conflicts, and the managing editor of the Winnipeg *Free Press* said, “Look; just understand one thing: I am there to sell newspapers”. That’s what he said.

Senator Doyle: That’s why he is after the *Globe and Mail*.

Senator Nurgitz: That was your gain or loss, I guess.

Senator Stanbury: John Bassett said, “I own it. Of course it says what I want it to say”.

[Traduction]

le pouvoir, à sa discrétion, d’émettre une ordonnance interdisant la publication ou la diffusion de l’identité du plaignant ou du témoin. Il existe une nouvelle disposition également selon laquelle tout témoin de moins de 18 ans doit être avisé par le juge, le plus tôt possible, de son droit de demander l’émission d’une ordonnance de ce type. Je comprends ce que vous suggérez à savoir que l’identité du contrevenant ne soit pas divulguée tant qu’il n’est pas reconnu coupable de sorte que s’il est acquitté le public ne sache jamais qu’il a été accusé de quoi que ce soit.

Je sais que l’Association du barreau n’a pas officiellement pris position sur la question, mais qu’en Ontario, du moins, des pressions ont été exercées. Le Conseil de presse de l’Ontario a établi une politique à cet égard. Cette position—qui n’est pas la position officielle de l’Association du barreau, mais elle l’a en quelque sorte adoptée par le passé—c’est que la liberté de presse constitue une partie si vitale de notre institution qu’elle est en fait, protégée par la Constitution. Le jugement des journalistes en ce qui a trait à la publication au nom de l’identité d’un accusé lorsque cette identité n’intéresse pas le public, est probablement donc la meilleure garantie sur laquelle on peut se reposer. C’est dire qu’on devrait faire confiance au jugement des journalistes, étant donné le rôle important qu’ils jouent dans une démocratie.

Le sénateur Godfrey: Vous feriez confiance aux journalistes? Vous pouvez vous fier à eux seulement si le fait n’intéresse pas grand monde.

M. Paisley: Nous dépassons ici la portée de notre mémoire. Je ne fais que répondre à la question. Je crois franchement que la presse est l’une des garanties les plus fondamentales que peut avoir une démocratie. Ma réponse à la question est donc sincèrement oui.

Le sénateur Nurgitz: Vous voulez dire?

M. Paisley: Oui, j’ai confiance en la presse et j’estime que nous devons lui faire confiance.

Le sénateur Godfrey: En toutes circonstances? Vous êtes très naïf.

M. Paisley: D’après certaines indications . . .

Le sénateur Godfrey: Je me souviens avoir entendu Dick Malone me dire: «Peu m’importe la sécurité: tant qu’il s’agit d’une nouvelle, je publie». Estimez-vous que c’est l’attitude correcte? Il était l’éditeur et le rédacteur en chef du *Globe and Mail*.

Le sénateur Nurgitz: Le semaine dernière, j’ai pris part à un colloque de l’Association du barreau manitobain concernant les conflits. Le directeur de la rédaction du *Free Press* de Winnipeg a dit qu’il fallait comprendre une chose: que sa tâche consistait à vendre des journaux. C’est ce qu’il a dit.

Le sénateur Doyle: C’est pourquoi il en veut au *Globe and Mail*.

Le sénateur Nurgitz: C’était votre gain ou votre perte, je présume.

Le sénateur Stanbury: John Bassett a dit «Je suis le propriétaire. Bien sûr, le journal publie ce que je veux».

[Text]

Mr. Paisley: To continue the response—and this is not a Bar Association response. Obviously a person can be utterly ruined by publicity which ultimately is shown to be ill-founded.

Senator Nurgitz: On this note, Mr. Paisley, to take issue with the chairman, how much better off would you be if you were charged with murder and acquitted? Do you think you would walk around the community holding your head high, and people would like you and ask you over for coffee?

Mr. Paisley: I do not think anyone is happy about ever having been charged. The tremendous feeling of elation which comes from being acquitted is not matched by the feeling that one would have if one had the ability to retrace history and had never been charged at all.

There is no doubt that a very compelling argument could be made that “the protection of the identity of the accused until a trial has determined his guilt or innocence” would be a significant safeguard. On the other hand, you could have a circumstance where a person is detained in custody—let us not talk about Canada but some other country where our democratic institutions are not quite so strong—for years before his trial, and no one knows that minister X or politician Y or newspaper publisher Z has been detained in custody and charged with an offence. Sometimes when a person has been charged improperly, the publication of that improper charge is a significant safeguard. So these restrictions on publication have a two-edged aspect to them.

Mr. Williams: Madam Chairman, may I repeat what Mr. Paisley has said, that we do not have a defined and debated resolution on this issue. However, I look at it from this standpoint: I go back to one of the most important fundamentals, and I would say that the fundamental of the freedom of the press, irrespective of how it may have behaved in any particular circumstance, is so important that it should be preserved, and exception should be made only when it is properly and well justified. Certainly you may justify it for the damage it may do in the certain circumstance about which you have been talking. You may be able to justify an exception. But I think that we start with the premise that only where it can clearly and demonstrably be justified do you make an exception to the freedom of the press. Otherwise you have closed courtrooms.

The Chairman: Perhaps I should clarify a point. I was not suggesting for a moment that the press should not be present all through a trial and be fully aware of what is happening, whether a person is charged or being tried. I was simply saying that I would prefer not to have the trial publicized during the course of the trial. If a conviction is registered, then I feel that the press should have every right to report on the entire trial, on what happened, and make any comment that seems justified in the circumstances. I guess that I have a reservation about people being irreparably damaged by these—

Senator Godfrey: Perhaps I should refer to the point that I raised this afternoon. The fact that a person is found not guilty does not necessarily mean that he is exonerated. To be convicted in a criminal case, he must be found guilty beyond a

[Traduction]

M. Paisley: Pour continuer de répondre à la question, et je ne parle pas au nom de l'Association du barreau, la réputation d'une personne peut être complètement ruinée par une information qui, en fin de compte, pourrait n'être pas fondée.

Le sénateur Nurgitz: A cet égard, monsieur Paisley, pour revenir à la question qu'a soulevée la présidente, comment vous sentiriez-vous si vous étiez accusé de meurtre et ensuite acquitté? Croyez-vous que vous pourriez vous promener dans la localité la tête haute, que les gens vous aimeraient et qu'ils vous inviteraient à prendre le café?

M. Paisley: Personne ne serait heureux d'être accusé de quoi que ce soit. Le profond sentiment de soulagement que procure un acquittement n'est rien à comparer à celui qu'on aurait si on pouvait faire marche arrière et n'être jamais accusé de quoi que ce soit.

Nul doute qu'on pourrait valablement soutenir qu'une disposition exigeant «la protection de l'identité de l'accusé jusqu'à ce qu'un tribunal ait déterminé sa culpabilité ou son innocence» constituerait une énorme garantie. Par ailleurs, il pourrait arriver qu'une personne—non pas au Canada, mais dans un autre pays où la démocratie n'est pas aussi bien établie que chez nous—soit détenue pendant des années avant de subir son procès et que personne ne sache que le ministre X ou l'homme politique Y ou l'éditeur Z a été mis en état d'arrestation et accusé d'une infraction. Lorsqu'une personne est accusée à tort d'une infraction, la publication peut constituer une mesure de sécurité importante. Les restrictions concernant la publication sont donc à double tranchants.

M. Williams: Madame la présidente, puis-je me permettre de répéter les propos de M. Paisley, concernant l'absence d'une solution parfaite à ce problème. A mon avis, il faut revenir à la question fondamentale de la liberté de la presse. Cette liberté doit être protégée à tout prix, à moins de circonstances exceptionnelles. Certaines restrictions peuvent bien sûr être justifiées lorsque, comme vous les faites mention, l'exercice de cette liberté est susceptible de causer certains préjudices. C'est là une circonstance exceptionnelle. Toutefois, il importe de partir du principe qu'une telle entorse à la liberté de la presse ne peut être faite que si elle est clairement justifiée. Autrement, il ne vous reste plus qu'à interdire l'accès aux salles d'audience.

La présidente: Peut-être devrais-je apporter une précision. Je ne prétends pas qu'il faudrait interdire à la presse de suivre le déroulement d'un procès ou les rebondissements d'une affaire, qu'il soit question d'une mise en accusation ou d'un procès. Je dis simplement qu'il est préférable d'imposer un moratoire pendant le déroulement du procès. S'il y a plaidoyer de culpabilité, alors la presse devrait avoir l'entière liberté de rendre compte du procès et de faire les commentaires qui lui semblent justifiés dans les circonstances. Ma seule réserve concerne les personnes qui risquent de subir des torts irréparables en raison de—

Le sénateur Godfrey: Peut-être devrais-je revenir sur le point que j'ai soulevé cet après-midi. Le fait qu'une personne soit jugée non coupable ne l'exonère pas nécessairement de tout blâme. Pour qu'un verdict de culpabilité soit rendu dans

[Text]

reasonable doubt; whereas in a civil case you take the balance of the witnesses' testimony. So, surely, in the case of a school teacher who might be found not guilty because there was reasonable doubt, the school board could still be justified in deciding, on the balance of the evidence, as you would in a civil case, that he was probably sufficiently guilty that it would dismiss him. Again, that dismissal could be just as bad as being sent to jail. But being found not guilty does not mean that one is exonerated. Would you agree with that?

Mr. Williams: In the eyes of the public?

Senator Godfrey: No, in fact. It does not mean that you are innocent. It just means that you were not found guilty beyond a reasonable doubt.

Mr. Williams: But be it ever so imperfect, our system says that if you are found not guilty, then you are not guilty—except that the public does not always believe that.

Senator Doyle: Senator Godfrey, I am not going to speak again, as I did this morning, on what I call the limited doctrine of "Where there's smoke there's fire", but I have a lot of concerns over publication of names. It is bad enough when a person has been convicted of a crime, served his sentence and is back on the street. He is going to have to live down his record—and that, I guess, is part of his penalty. But an institution for which I worked for a long time hired a man who had been convicted of murder. He had killed his wife, and had served more than 10 years in a penitentiary in this country. He was hired to do a job that he was very competent in doing and, as a matter of fact, remained there until he died. But that same organization would not have hired under any circumstances a man who had been convicted of child molesting. There is no question about it.

I simply mention that to dramatize, from my point of view, the terrible weight that a man carries about once he has been accused. I wonder if the freedom of the press is going to be interfered with if his name is not published until he is found guilty. In a case where a man is accused of rape, his victim's name is never mentioned. It is just not mentioned; that is against the law. In a case involving a child under the age of 16, the name is not mentioned; that is against the law.

In recent years we have not been able to mention the evidence submitted at a preliminary hearing. Although the press can sit there, take notes and publish an article eventually, it cannot be printed until the man has had his trial. The evidence at trial can be printed, all of which we are aware of. But I do not think that all of those examples represent impositions that have been made upon the so-called freedom of the press over relatively recent decades. I do not think that the freedom of the press has been circumscribed by those limitations. I wonder whether it might be worth some further thought as to whether the publishing of the name of an accused person in a

[Traduction]

une affaire criminelle, il faut que l'accusé soit reconnu coupable au-delà de tout doute raisonnable; alors qu'au civil, ce sont les témoignages qui pèsent dans la balance. Ainsi, un professeur peut très bien être acquitté parce qu'il existe un doute raisonnable, mais le conseil scolaire peut quand même être justifié de le renvoyer, sur la foi des témoignages entendus, comme dans une cause au civil. Ici encore, le renvoi peut avoir autant de portée qu'une peine d'emprisonnement. Le fait d'être acquitté ne veut pas nécessairement dire que quelqu'un est exonéré de tout blâme. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Williams: Aux yeux du public?

Le sénateur Godfrey: Non, dans les faits. Cela ne veut pas dire que vous êtes innocent. Cela veut simplement dire que vous n'êtes pas coupable au-delà de tout doute raisonnable.

M. Williams: Mais aussi imparfait qu'il puisse être, notre système veut que lorsqu'une personne est acquittée, c'est qu'elle n'est effectivement pas coupable—sauf que le public ne partage pas toujours cet avis.

Le sénateur Doyle: Sénateur Godfrey, je ne veux pas revenir encore sur mes commentaires de ce matin à propos du vieux dicton voulant qu'il n'y a pas de fumée sans feu, mais j'ai beaucoup de mal à accepter que des noms soient publiés. Il me semble qu'il est déjà assez difficile d'être accusé d'un crime, de purger sa peine et de réintégrer la société. N'est-il pas déjà suffisant de devoir traîner un casier judiciaire toute sa vie? Je me rappelle qu'un établissement pour lequel j'ai longtemps travaillé avait engagé un homme qui avait déjà été reconnu coupable de meurtre. Cet homme avait tué sa femme et avait purgé une peine de dix ans d'emprisonnement dans un pénitencier canadien. Cela ne l'empêchait pas d'être très compétent dans son domaine et, de fait, il est resté à l'emploi de cet établissement jusqu'à sa mort. Cependant, ce même employeur n'aurait, sous aucun prétexte, accepté d'engager un homme reconnu coupable d'avoir molesté un enfant. Je n'ai aucun doute à ce sujet.

Je ne vous mentionne cet exemple que pour illustrer mon point de vue, c'est-à-dire pour vous montrer les pressions énormes que doit subir un homme accusé d'un quelconque acte criminel. Je me demande si ce serait interférer dans la liberté de la presse que d'empêcher que les noms des accusés soient publiés jusqu'à ce que ceux-ci soient reconnus coupables. Lorsqu'un homme est accusé de viol, le nom de sa victime n'est jamais mentionné, parce que cela est contraire à la loi. Il en est de même lorsqu'une affaire met en cause un enfant de moins de 16 ans.

Ces dernières années, jamais les preuves présentées au moment d'une enquête préliminaire n'ont été dévoilées. Même si la presse peut assister à cette enquête et prendre des notes en vue de publier un article éventuellement, elle est tenue au secret jusqu'à ce que l'accusé soit cité à son procès. À notre connaissance, les témoignages entendus à un procès peuvent être rendus publics. Mais je ne pense pas que tous ces exemples constituent des entorses à la soi-disant liberté de la presse faites ces dernières décennies. Je ne pense pas que la liberté de la presse ait été circonscrite par l'imposition de ces limites. Je me demande s'il n'y aurait pas lieu de repenser à la possibilité de laisser à la discrétion du juge la décision de permettre ou non

[Text]

child molesting case should be left only to the discretion of the judge until such time as the case has been disposed of.

Senator Nurgitz: What does that mean, Senator Doyle? Are you referring to the time at which the trial is over? Do we not run into that situation where, in some newspapers, all of the gory details are published, after which an appeal is launched? Suppose the man succeeds in his appeal. Tell me about that.

Senator Doyle: I believe that the results of a preliminary hearing can be published after the trial has ended. The press does not have to wait for an appeal. I am not trying to advocate limiting the freedom of the press. If I were, then I would have been working in the wrong popcorn stand for a long time. But this is an area that disturbs me because there is such power of ruination through simply using the doctrine of "where there's smoke, there's fire."

Mr. Williams: Senator, I would just say that I certainly appreciate your concern and perhaps there is some flexibility here. I still go back to the premise that I try to in all cases; that is, to search through the fundamental principle. To me, that is freedom of the press, in terms of what we are talking about. But as to exceptions, where they can and should be made because of a higher competing interest such as that which you have mentioned, perhaps they could be made, once again on the basis not of a universal rule but on the basis that in a particular case someone's name should not be mentioned. An application to the court could be made for that purpose and a body of law could be developed, presumably, to permit that.

Senator Doyle: That may be how we will have to deal with it.

Mr. Williams: I just hate to think of another basic principle that is competing with the freedom of the press. I would like to go back to having one principle and making the exceptions.

The Chairman: Mr. Williams, Mr. Paisley and Mr. Monopoli, I thank you for appearing here tonight. Your comments have been very useful and we will certainly consider them carefully as we review this legislation.

The committee adjourned.

[Traduction]

la publication du nom d'une personne accusée d'agression sexuelle sur la personne d'un enfant, jusqu'à ce que la cause ait été entendue.

Le sénateur Nurgitz: Que voulez-vous dire, sénateur Doyle? Voulez-vous dire jusqu'à ce que le procès soit terminé? N'y aurait-il pas danger alors que certains journaux ne publient tous les détails les plus sordides, après qu'un appel ait été interjeté? Qu'arriverait-il alors si l'accusé finissait pas obtenir gain de cause en appel?

Le sénateur Doyle: Je crois que les résultats d'une enquête préliminaire devraient pouvoir être publiés lorsque le procès est terminé. La presse ne devrait pas avoir à attendre l'issue d'un appel. Je n'essaie pas de défendre la limitation de la liberté de la presse. Si tel était mon intention, cela voudrait dire que j'ai été logé à la mauvaise enseigne pendant longtemps. Mais cette situation me dérange un peu, parce que l'application au pied de la lettre du vieux dicton voulant qu'il n'y a pas de fumée sans feu peut avoir de graves conséquences.

M. Williams: Sénateur, je veux simplement vous dire que je comprends vos préoccupations et qu'il y a peut-être ici une certaine marge de manœuvre. J'en reviens encore au principe fondamental que j'essaie d'observer dans tous les cas. Pour moi, c'est de la liberté de la presse dont il est question ici. Lorsque des intérêts plus importants sont en jeu, comme dans les exemples que vous avez mentionnés, je crois qu'il est effectivement possible de faire entorse à la liberté de la presse sans en faire toutefois une règle universelle. Dans certains cas particuliers, une requête peut être présentée au tribunal pour demander qu'un nom soit gardé secret.

Le sénateur Doyle: C'est peut-être la seule façon de procéder.

M. Williams: Je suis réticent à établir un autre principe de base qui remette en question celui de la liberté de la presse. Je préfère m'en tenir à un seul principe, quitte à prévoir des exceptions par la suite.

Le président: Monsieur Williams, M. Paisley et M. Monopoli, je vous remercie de votre présence ici ce soir. Vos commentaires nous ont été fort utiles et nous allons très certainement en tenir compte au moment d'examiner ce projet de loi.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Morning Session 11:00 a.m.

The Honourable Michael Ballantyne, Minister of Justice,
Government of the Northwest Territories.

Evening Session 7:30 p.m.

From the Canadian Bar Association:

Mr. Victor Paisley, Q.C., Vice-Chairman, Canadian Bar
Association's Committee on Pornography, Prostitution
and Sexual Abuse of Children;

Mr. Bryan Williams, Q.C., President, Canadian Bar Asso-
ciation;

Mr. William V. Monopoli, Director of Legislation and Law
Reform.

Session de l'avant-midi 11 h 00

L'honorable Michael Ballantyne, ministre de la Justice,
gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Session en soirée 19 h 30

De l'Association du Barreau canadien:

M^e Victor Paisley, c.r., vice-président, Comité de l'Associa-
tion du Barreau canadien sur la pornographie, la prostitu-
tion et l'abus sexuel des enfants;

M^e Bryan Williams, c.r., président de l'Association du Bar-
reau canadien;

M. William V. Monopoli, directeur de la législation et de la
réforme du droit.



24
32

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, February 4, 1987

Le mercredi 4 février 1987

Issue No. 6

Fascicule n° 6

Sixth proceedings on:

Sixième fascicule concernant:

Consideration of the subject-matter of Bill C-15, "An
Act to amend the Criminal Code and the Canada
Evidence Act"

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15, «Loi
modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au
Canada»

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 novembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 4, 1987
(8)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 4:00 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Godfrey, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (8)

Other Senator present: The Honourable Senator Spivak. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From the Erikson Institute, Chicago, Illinois, U.S.A.:

Dr. James Garbarino, President, the Erikson Institute of Advanced Study of Child Development.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

The witness made a statement and answered questions.

At 5:40 p.m., the Committee proceeded *in camera*.

The Honourable Senator Lewis moved, that the submissions received by the Provinces and Territories on Bill C-15 be appended to the Minutes of Proceedings of this day (*See Appendix "LEG-6-A"*).

The question being put on the motion, it was,—
Resolved in the affirmative.

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 4 FÉVRIER 1987
(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman, présidente.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Godfrey, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Spivak. (1)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoïn:

Du Erikson Institute, Chicago, (Illinois), É.-U.:

M. James Garbarino, président, Erikson Institute of Advanced Study of Child Development.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-15, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 17 h 40, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

L'honorable sénateur Lewis propose que les mémoires reçus des provinces et territoires sur le projet de loi C-15 soient annexés au compte rendu de la séance d'aujourd'hui (*Voir Appendice «LEG-6-A»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 18 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 4, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4 p.m. to study the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are privileged to have with us this afternoon Dr. James Garbarino, President of the Erikson Institute for Advanced Study in Child Development in Chicago. We are grateful that he has been able to find the time to appear before us today.

I have before me a copy of his curriculum vitae, but I have no intention of reading it to you, since it goes to some 22 pages, the first 7 or so of which deal with his incredible and impressive history. The rest is a list of the many publications of which he is the author or co-author. I can only tell you that we are very fortunate to have Dr. Garbarino with us. As I have just mentioned, he is at the moment President of the Erikson Institute for Advanced Study in Child Development in Chicago. Prior to that he was the Associate Professor of Human Development in the Department of Individual and Family Studies, College of Human Development at Pennsylvania State University. He received his Ph.D in Human Development Family Studies at Cornell University and another minor degree in Social and Personality Development at Ithaca, New York. In 1985 he was awarded the C. Henry Kemp Award for outstanding professional contribution to the prevention and treatment of child abuse and neglect, which was presented by the National Conference on Child Abuse and Neglect.

I understand that that is an extremely prestigious award and one that I am sure was well deserved. As I said, we are privileged to have him with us.

He has also left me, for the information of our committee, preliminary drafts of chapters 1 and 2 of a book that he and colleagues at Erikson Institute are preparing for publication, entitled *Viewing the World Through The Child's Eyes*, an Erikson Institute report on young children as sources of information for adults. Dr. Garbarino is leaving this with us and I will have copies made for those who would care to read it and for the information of the committee.

Dr. Garbarino, we are delighted to have you. I will let you give us your remarks, and then I am sure there will be questions that we will want to put to you.

Dr. James Garbarino, President, Erikson Institute For Advanced Study In Child Development, Chicago, Illinois: Let me start off by saying that I know that often people in your position are faced with what in the States we call "the two-handed psychologist," which means that whenever you ask him a question he replies, "On the one hand . . . then on the other hand." I will try to avoid slipping into that, although, as you recognize yourselves, in many of these issues there are no

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 4 février 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons la chance d'avoir parmi nous, cet après-midi, M. James Garbarino, président de l'Institut Erikson d'études avancées sur le développement de l'enfant, qui est venu de Chicago pour témoigner. Nous lui sommes reconnaissants d'avoir pu se libérer.

J'ai devant moi son curriculum vitae mais je n'ai nullement l'intention de vous le lire puisqu'il compte quelque 22 pages, dont les 7 premières décrivent ses incroyables et impressionnants antécédents professionnels. Le reste consiste en une liste des nombreuses publications dont il est auteur ou co-auteur. Je vous dirai seulement que nous avons beaucoup de chance de le compter parmi nous. Comme vous avez pu le lire dans l'avis, il est à l'heure actuelle président de l'Erikson Institute for Advanced Study in Child Development, de Chicago. Il occupait auparavant le poste de professeur adjoint de Développement humain au département des études sur la personne et la famille, au College of Human Development, de l'Université de Pennsylvanie. Il a obtenu, de l'Université Cornell, un doctorat en développement de la personne et de la famille et un autre diplôme en développement social et celui de la personnalité, à Ithaca, New York. En 1985, il a obtenu le prix C. Henry Kempt pour son extraordinaire contribution professionnelle à la prévention et au traitement de l'abus et de la négligence à l'égard des enfants que lui a décerné la National Conférence ou Child Abuse and Neglect.

Il paraît que ce prix est extrêmement prestigieux et il a certainement été bien mérité. Comme je l'ai dit, c'est une grande chance pour nous que de l'accueillir aujourd'hui.

Il m'a également remis, pour l'information de notre comité, les versions préliminaires des chapitres 1 et 2 d'un livre qu'il entend publier avec des collègues de l'Institut Erikson et qui s'intitule "*Viewing the World Through The Child's Eyes*", qui est un rapport de l'Institut Erikson sur les jeunes enfants en tant que source d'information pour les adultes. Comme M. Garbarino nous laissera ce document, j'en remettrai des exemplaires aux intéressés car le comité le trouvera certainement informatif.

M. Garbarino, nous sommes très heureux de vous accueillir parmi nous. Je vous laisserai faire votre exposé et je suis sûre que nous voudrions vous poser des questions par la suite.

M. James Garbarino, président, Erikson Institute For Advanced Study In Child Development, Chicago (Illinois): Permettez-moi de commencer par vous dire que je sais que les gens dans votre situation doivent souvent affronter ce que l'on appelle aux États-Unis la «psychologie à deux volets», ce qui veut dire que chaque réponse à une question comprend des arguments pour et contre. J'essaierai d'éviter cela bien que, comme vous le reconnaissez vous-mêmes, il soit difficile de

[Text]

clear-cut and absolute answers to some of the biggest questions.

I will say that I have read the transcripts of your earlier hearings, so I will try not to cover the same ground that you have had before. I have tried to educate myself a bit on the way this issue has been shaping up in the public domain. Like many of you, I have read the *Toronto Star* editorial column by Frank Jones on January 8, 1987, which criticizes rather severely this bill and in fact the whole idea of even contemplating the changes that are proposed in the legislation.

I was asked to talk about both the sexual abuse side of this legislation and the evidentiary changes with respect to children as witnesses. I will try to do both briefly and then leave most of the time for questions and discussion.

Let me begin, then, with some thoughts about sexual abuse. When we begin to discuss sexual abuse, we have to recognize that the very meaning of what child abuse is, itself, has come under a lot of discussion. I think ten or fifteen years ago there was a thought that child abuse was some "thing" that we could get a final and definitive handle on; we could decide what it was and be done with it. But that is a misrepresentation of the whole phenomenon of child abuse. Child abuse is a judgment, a social judgment that we make as a community. It reflects two sources that are kind of in an equation. These two sources of the judgment reach a negotiated settlement. On the one side we have the professional knowledge, the scientific expertise, if you will, and the research and theory about children and parents that tells us what is likely to harm a child and what is good for children. But that is only part of the answer. The other side in something becoming child abuse is that there be something in the community's values, or in the culture, that says that this is inappropriate for children. So we have to find a negotiated settlement between saying "knowledge or experts tell us this is dangerous or harmful" and having the community willing to recognize that this kind of behaviour is inappropriate.

Let me give you a brief historical example. In the United States 25 or 30 years ago, if a child four months of age were riding in someone's lap in the front seat of a car and the car were to be in an accident and the child were to be thrown through the windshield, that would have been treated as an accident, pure and simple. You may even know of people who had that unfortunate experience; probably many of you drove around with your children on the front seat of your cars, or your two-year old stood in the front seat. But over a period of 25 years, we developed a knowledge base that began to tell us that this was a risky thing to do, that children were in jeopardy when this happened, and that there was a relatively simple way to protect them from that kind of harm, namely, to build certain kinds of infant safety seats. As that technology developed, an effort was made to change the public's view, the community's values about whether or not it was appropriate or inappropriate to have children ride unprotected in the front seat of cars. Gradually—at least in the United States—those two parts of the equation came together. Eventually, laws were passed in virtually all of the States to say that it is not simply an accident, it is an act of negligence to ride around with an

[Traduction]

trouver des réponses définitives et absolues à certaines questions importantes.

J'ai lu les transcriptions de vos audiences précédentes; donc, je n'essaierai pas de revenir sur les points que vous avez déjà discutés. J'ai voulu me renseigner un peu sur la façon dont la perception de ce problème a évolué dans le public. Comme beaucoup d'entre vous, j'ai lu l'éditorial du *Toronto Star* du 8 janvier 1987 où Frank Jones critique plutôt sévèrement ce projet de loi et où, de fait, il s'oppose à l'idée même de modifier la loi.

On m'a demandé de vous parler des aspects de la loi qui portent sur les abus d'ordre sexuel et sur le témoignage des enfants. J'essaierai d'être bref de façon à consacrer le plus de temps possible aux questions et à la discussion.

Permettez-moi de vous faire part, tout d'abord, de quelques idées sur l'agression sexuelle. Lorsqu'on commence à discuter les abus d'ordre sexuel, il faut reconnaître que la définition même de l'agression sexuelle contre les enfants a fait l'objet de grands débats. Il y a dix ou quinze ans, on croyait que les abus contre les enfants pouvaient être réprimés définitivement; qu'on pouvait définir la question et en finir une fois pour toutes. Mais c'est mal comprendre l'ensemble du phénomène, car les abus contre des enfants constituent un jugement social que nous posons en tant que collectivité. Il comporte deux sources qui s'inscrivent dans une équation et il s'agit de les concilier. D'une part, nous avons les connaissances professionnelles, scientifiques si vous voulez, les travaux de recherche et les théories portant sur les enfants et les parents d'après lesquels on sait ce qui peut nuire aux enfants et ce qui est bon pour eux. Mais cela n'est qu'un élément de la réponse car, il y a, d'autre part, les valeurs collectives, la culture, qui nous portent à juger que tel ou tel comportement est inapproprié pour les enfants. Il nous faut donc trouver un juste milieu entre d'une part, les opinions des experts d'après lesquels tel acte est dangereux ou néfaste et, d'autre part, l'avis de la collectivité qui considère qu'un comportement donné est inconvenant.

Je vous donnerai un bref exemple historique. Aux États-Unis, il y a 25 ou 30 ans, un enfant de quatre mois qui s'assoyait sur les genoux de quelqu'un sur le siège avant d'une auto et qui, par suite d'un accident, était projeté à travers le pare-brise, était considéré comme victime d'un accident, purement et simplement. Vous avez peut-être même connu des gens qui ont vécu cette malheureuse expérience; beaucoup d'entre vous avez peut-être pris vos enfants sur vos genoux à l'avant de l'auto, et votre petit de deux ans s'est peut-être même mis debout sur le siège avant. Mais, tout au cours de vingt-cinq ans, nous avons compris qu'il était dangereux de faire cela, que les enfants courent un danger et qu'il y a une façon relativement simple de les protéger, notamment en fabriquant des sièges sécuritaires pour eux. Cela fait, on s'est efforcé de changer l'opinion du public et les valeurs collectives sur le fait de savoir s'il convenait ou non de laisser les enfants sans protection sur les sièges avant des autos. Progressivement, du moins aux États-Unis, ces deux éléments de l'équation se sont raccordés. Aujourd'hui, la plupart de nos États ont légiféré pour dire que pareil cas ne serait plus considéré comme un accident, mais que c'était un acte de négligence que d'asseoir un enfant sur le siège avant d'une auto sans protection.

[Text]

infant on the front seat of a car unprotected. In fact, it has become an act of neglect to do that.

So what 25 years ago was purely an accident has now become a form of child abuse and neglect, which is not to say that the law is universally obeyed—there is still a long way to go; but now there is a community rationale, a community consensus that this is something that should not happen.

In the other fields of child abuse and neglect we have seen, and are seeing, the same kind of evolution. Thirty-five years ago in most North American communities you could do almost anything, short of killing a child, and have it be acceptable under the guise of discipline. The State of Massachusetts, until a few years ago, said in their law that any physical punishment of a child short of death was acceptable, if done with the intent of discipline. Now, in most communities, we have raised the standard of care for children in the area of physical assault and we do not tolerate things that we used to.

The same thing has been happening in the area of sexual abuse. Although there has long been public repugnance for sexual abuse, moral indignation, it is only relatively recently that we have defined it as a public matter, something that the state, the community, has an obligation to protect children from. This involves a long and difficult process of negotiating this settlement between what we think we know as scientists, clinicians and experts, and what the community understands as appropriate and inappropriate treatment.

To give you an example of where we may be going, there is an emergent debate, for example, around the circumcision of young male infants. The growing feeling among the professional community is that that is a practice which does not serve any particular purpose and may actually be harmful to children. To call that child abuse would be totally wrong, because there is not a community consensus that says that somehow that is inappropriate treatment. But in 20 years we may look back and say, "Do you realize that 20 years ago we allowed this to go on?" The point is, we are somewhere in this historical process, and you, of course, are struggling with it and having it dumped in your lap. There is a lot of uncertainty about some of this and a lot of controversy about it because we are in the midst of a process.

In the case of sexual abuse, we have said clearly that, regardless of its consequences, sexual abuse is wrong because we believe that children cannot give informed consent to have sexual relations with adults. Informed consent means two things: First, that a child is capable of understanding the implications of an act; and, secondly, that the child is free to choose either to do it or not to do it. We recognize—and I think quite rightly—that children cannot give informed consent for sex with adults, because young children cannot really appreciate what the ramifications are. Also, in any interchange with an adult, a young child is always in a position in which he or she is not really free to choose, because there is always the presumption of authority on the adult's part. So we rightly recognize that it is no defence to say, "Well, yes, I had sex with a three-year old, but it was good for the child." That is not a defence because we have ruled that out as a legitimate

[Traduction]

Ce qui, il y a vingt-cinq ans, était un simple accident est maintenant devenu une forme d'abus et de négligence; cela ne veut pas dire que tout le monde se conforme à la loi; il y a encore beaucoup de chemin à faire, mais on a réussi à rallier la collectivité, à lui faire comprendre que ce genre de chose ne devrait pas se produire.

Pour ce qui est des mauvais traitements infligés aux enfants, nous assistons au même type d'évolution. Il y a trente-cinq ans, dans la plupart des collectivités nord-américaines, on pouvait faire n'importe quoi à un enfant, sauf le tuer, sous prétexte de le discipliner. Jusqu'à récemment, les lois du Massachusetts stipulaient que toute punition physique infligée à un enfant, mise à part la mort, était acceptable si elle visait à le discipliner. Maintenant, la plupart des collectivités adoptent à cet égard des normes différentes au regard des sévices et ne tolèrent plus le genre de comportement qu'on avait autrefois.

La même évolution a lieu en matière d'agression sexuelle. Bien que les abus sexuels aient longtemps provoqué la répugnance et l'indignation, ce n'est qu'assez récemment que nous l'avons défini comme un problème social, un danger contre lequel l'État et la collectivité doivent protéger les enfants. Il faut pour cela suivre le long et difficile processus de conciliation entre ce que nous croyons savoir en tant que scientifiques, que cliniciens et qu'experts et ce que la collectivité juge comme un traitement convenable ou non.

Je vous illustrerai mes propos en prenant comme exemple la circoncision des garçons nouveau-nés. De plus en plus, les professionnels estiment que cette pratique ne sert à rien de spécial et qu'elle pourrait même nuire aux enfants. Mais on aurait tort de considérer cette opération comme un mauvais traitement puisque l'ensemble de la collectivité ne la juge pas inconvéniente. Mais dans vingt ans, on s'étonnera peut-être qu'on ait pu faire pareille chose. Le fait est que nous sommes aux prises avec une évolution ou doit s'attaquer à la question puisqu'elle est devant nous. Beaucoup d'incertitudes et de controverses règnent à ce propos parce que nous nous trouvons au beau milieu d'un «processus d'évolution».

En ce qui concerne l'agression sexuelle, nous estimons que, quelles que soient ses conséquences, elle est un mal puisque les enfants ne peuvent consentir en toute connaissance de cause à des relations sexuelles avec des adultes. Consentir en connaissance de cause suppose deux conditions: premièrement, qu'un enfant soit capable de comprendre les conséquences d'un acte et, deuxièmement, qu'il soit libre d'accepter ou de refuser. Nous reconnaissons à juste raison, à mon avis, que les jeunes enfants ne peuvent consentir en connaissance de cause à des rapports sexuels avec des adultes puisqu'ils n'en comprennent pas vraiment les répercussions. De plus, dans tout rapport avec un adulte, un jeune enfant ne se trouve jamais libre de choisir puisqu'il est toujours soumis à l'autorité de l'adulte. Nous convenons donc qu'un adulte ne peut se justifier en disant: «Eh bien, oui, j'ai eu des rapports sexuels avec un enfant de trois ans, mais c'était pour son bien». Cet argument n'est pas perti-

[Text]

domain of behaviour. As you have recognized in your hearings, those issues become a little greyer and more murky when we get into the teenage years—and we are talking about 14-year olds, 16-year olds and 18-year olds. But the essential principle we are trying to maintain is that, when a child is in a subordinate position in relation to an older person, it is inappropriate for that person to engage in sex with the child. That is the guiding principle, and the one that we need to understand.

It is a separate issue, however, to understand what the consequences of sexual abuse are. It has become clearer that the consequences of sexual abuse are not directly related to what goes on physically between the adult and the child, but what goes on emotionally, the degree to which that sexual contact is connected with aggression, terrorizing the child, rejecting the child, brutalizing the child, frightening the child, and so on. I think we have to keep in mind that to really deal with sexual abuse the law has to set out some principles. I think this bill does that. People in positions of trust may not engage younger people sexually. It is an inappropriate invasion on that relationship.

We also need to understand that the child's experience of sexual abuse may be very different from the adult's experience. We do not know how an experience feels to a child. If we take that for granted and think that we do, we may misinterpret a child's report of his experience. For example, we take for granted that a sexual experience for a young child will be frightening, disgusting or abhorrent, when in fact the child may find it boring, funny, puzzling or of no particular consequence at all. The child may have many experiences which he finds more unpleasant than the sexual experience; for example, eating broccoli or being forced to go to the doctor for an injection. We have to understand it from a child's point of view.

There is no clear way of knowing what the child's interpretation will be. That means we have to develop a system which allows the child many opportunities to begin reporting to us, as adults, what that experience has been. It may take a long time before the child recognizes that the experience he had is somehow one that has some significance to adults. It is not at all uncommon for a child, being told about oral genital sex, to say, "Oh, yes, we do that all the time at my house," much as he might say, "Oh, yes, we play poker all the time at my house." For a child, those may just be things that you do.

Therefore, we have to develop a system that allows a child many different modes of communication. We must recognize that children need to be able to report their experiences to us in their own terms.

That really leads to the broader question of children as sources of information for adults. I think that is really the crux of the matter in terms of the consideration of this bill. In the material that is being left with the committee, we have been trying to review the state of our knowledge of these issues. I think one theme that has emerged very clearly is that the bulk of the problem here is not the child's limited capacity. The problem is not that children cannot be good reporters, good witnesses or good observers of experience. The bulk of the

[Traduction]

nent puisque nous avons jugé que pareil comportement n'était pas légitime. Comme vous l'avez admis dans vos audiences, la situation devient de plus en plus confuse lorsqu'il s'agit d'adolescents, qu'ils aient 14, 16 ou 18 ans, mais nous insistons sur le principe essentiel selon lequel il ne convient pas à une personne d'avoir des rapports sexuels avec un enfant lorsque l'enfant lui est subordonné. Voilà donc le principe directeur qu'il nous faut comprendre.

Comprendre les conséquences de l'exploitation sexuelle est cependant une autre paire de manches. Il devient de plus en plus évident que les conséquences sont déterminées par le caractère émotif plutôt que physique de la relation, par le fait que le contact sexuel est agressif et que l'enfant soit terrorisé, rejeté, brutalisé, effrayé, etc. Il ne faut pas oublier que pour véritablement régler le problème, la loi doit énoncer certains principes. Et c'est ce que fait ce projet de loi en interdisant à qui est en situation de confiance vis-à-vis une jeune personne d'entretenir des rapports sexuels avec elle. Ce serait considéré comme une exploitation inconvenante de cette relation.

Il nous faut aussi comprendre que l'expérience sexuelle d'un enfant peut être très différente de celle d'un adulte. Nous ne savons pas ce que ressent un enfant et, en croyant le savoir, nous risquons de mal interpréter le compte rendu que fera l'enfant de son expérience. Par exemple, nous tenons pour acquis que, pour un jeune enfant, une expérience sexuelle sera effrayante, dégoûtante ou répugnante alors que l'enfant pourrait la trouver ennuyeuse, comique, intrigante ou n'en ressentir aucun effet. L'enfant peut connaître diverses expériences qu'il trouvera plus désagréables que l'expérience sexuelle. Manger du brocoli ou recevoir une injection du médecin, par exemple. Il nous faut envisager la chose du point de vue de l'enfant.

Nous n'avons vraiment pas le moyen de savoir comment l'enfant l'interprétera. Cela signifie donc que nous devons mettre au point un système qui donne à l'enfant de nombreuses occasions de relater aux adultes l'expérience qu'il a vécue. L'enfant prendra peut-être du temps avant de reconnaître que son expérience a une certaine importance pour les adultes. Il n'est pas du tout rare qu'un enfant à qui l'on décrit les actes sexuels bucco-génitaux réponde: «Ah! oui, nous faisons cela tout le temps chez nous,» avec la même désinvolture qu'il s'était agi d'une partie de poker. Pour un enfant, ces actes n'ont absolument rien d'étrange.

Par conséquent, il faut mettre au point un système qui permet à un enfant de communiquer de différentes façons. Il faut reconnaître que les enfants doivent pouvoir nous raconter leurs expériences dans leurs propres termes.

Ce qui nous mène au rôle que jouent les enfants comme source d'information pour les adultes. C'est là que se situe le nœud du problème, en ce qui concerne ce projet de loi. Dans les documents que nous avons remis au Comité, nous avons essayé de faire le point sur nos connaissances dans ces domaines. Il en ressort très clairement que le gros du problème n'est pas l'incapacité limitée de l'enfant, ni que les enfants ne sont pas de bons rapporteurs, de bons témoins ou des observateurs expérimentés. Le gros du problème c'est la façon dont les adultes reçoivent l'information que leur transmettent les enfants.

[Text]

problem is with the adults as recipients of information from children.

I would like to develop that theme with honourable senators. A psychologist by the name of Mahoney has been studying for a number of years what he calls "confirmatory bias." What he means by that is that in our thinking processes as adults we form hypotheses. These hypotheses may become very resistant to disproof, even when the facts we are confronted with are to the contrary. In his studies, for example, he has taken a group of adults and allowed them to form hypotheses about a simple mathematical relationship. Then he tells them, "I am going to give you 20 different experiments, the results of each of which will have a bearing on your hypothesis. They will tend either to support it or to disprove it." Then he presents them with the 20 experiments.

If he presents 20 experiments, 10 of which support the person's hypothesis and 10 of which go against it, one might assume that an open-minded adult, such as we all are, will come to the conclusion that his hypothesis is probably wrong, since it is only getting 50 per cent validation. Mahoney finds that 40 per cent of the adults remain 98 per cent confident of their hypotheses after these 20 experiments, although they have received no better results than you get by flipping a coin. I think that is relevant to the debate that has been going on about this bill, because it tells us that many adults will have this confirmatory bias about children, which means that if they see 100 children who tell the truth and 2 children who tell a lie, they will be of the view that all children tell lies.

I think that is, in fact, about the ratio that we see out in the field. One of the only existing studies of false allegations of sexual child abuse reviewed about 450 allegations and found out that, out of that many allegations, only about 40 were false. Of those 40, approximately two-thirds were cases where adults had put children up to false allegations. The others were adolescents who had once been sexually abused by someone and now were making false allegations. Apparently, somehow this memory of having been abused was being triggered and was causing a complex kind of experience for them, which they were then playing out as if somebody else were the perpetrator. I think that tells us that the problem is not with the young children, by any means. The problem is with the adults, who, perhaps for reasons of gain, might put children up to false allegations. Take, for example, the case of lawyers who may encourage children in custody cases to make false allegations. Take the case of parents who are very vengeful, who may be putting children up to that kind of behaviour. Perhaps parents who have just been scared out of their wits want to start building up a case this way. That is the area we need to address. It is not the incapacity or capacity of the young children that we must consider.

There are beginning to be ways to deal with this kind of false allegation. I think it boils down to having in charge someone who knows children—or, better still, someone who knows a particular child—and can do a good job of sorting out what a child has actually experienced and what somebody has tried to tell a child to report. There is a growing list of characteristics contained in the material I have left with the committee that begins to give us some confidence that these things can be

[Traduction]

J'aimerais élaborer ce thème avec les honorables sénateurs. Un psychologue du nom de Mahoney étudie depuis un certain nombre d'années ce qu'il appelle le «préjugé confirmatif». Cela signifie que dans le processus adulte de réflexion, nous formons des hypothèses, qu'il devient difficile de réfuter même si les faits confirment le contraire. Dans ses études, par exemple, il a constitué un groupe d'adultes à qui il a permis de former des hypothèses sur un simple rapport mathématique. Il leur a ensuite dit: «Je vais vous soumettre 20 expériences différentes, dont les résultats auront, dans chaque cas, une incidence sur votre hypothèse en l'appuyant ou en l'infirmant». Ce qui fut fait.

Si, de ces 20 expériences 10 appuient l'hypothèse et 10 l'infirment, on peut présumer qu'un adulte à l'esprit ouvert, comme nous autres, déduira que son hypothèse est probablement fautive, puisqu'elle n'est étayée qu'à 50 p. 100. Mahoney a constaté que 40 p. 100 des adultes sont certains à 98 p. 100 de la validité de leur hypothèse après ces 20 expériences, alors que le résultat n'est pas plus convaincant que s'ils avaient joué à pile ou face. Je crois que cet argument s'applique au débat qui entoure ce projet de loi puisqu'il révèle que beaucoup d'adultes font preuve de partialité à l'égard des enfants, ce qui veut dire que si 100 enfants disent la vérité et que 2 racontent un mensonge, ils croiront que tous les enfants mentent.

En fait, je crois que c'est à peu près la proportion qui existe dans les faits. L'une des rares études portant sur les fausses allégations d'agression sexuelle commise à l'égard des enfants a porté sur quelque 450 allégations et a révélé que, de ce grand nombre, seules une quarantaine étaient vraiment fausses. De cette quarantaine, environ les deux tiers concernaient des cas où les adultes avaient incité les enfants à faire de fausses allégations. Les autres concernaient des adolescents qui avaient été agressés sexuellement par le passé et dont le souvenir ravivé était confondu avec le moment présent. Tout ce qui précède semble nous montrer que le problème ne provient nullement des jeunes enfants. Il provient des adultes qui, dans leur propre intérêt, incitent parfois les enfants à faire de fausses allégations. Il en serait ainsi, par exemple, des avocats qui, dans les cas de garde d'enfants, encouragent ceux-ci à faire de fausses allégations. Prenons, par exemple, qu'il en soit ainsi des parents vindicatifs qui pourraient pousser les enfants à agir ainsi. Il se peut que des parents effarés veuillent constituer un dossier de cette façon-là. C'est ce domaine qu'il nous faut étudier. Nous ne devons pas considérer la capacité ou l'incapacité des jeunes enfants.

Nous commençons à trouver les moyens de faire face à ce genre de fausses déclarations. Il suffit de confier l'affaire à quelqu'un qui connaît les enfants ou, encore mieux, qui connaît un enfant en particulier et qui peut distinguer l'expérience que l'enfant a effectivement vécue de ce qu'on lui a demandé de raconter. Le mémoire que je vous ai confié renferme une foule d'éléments qui nous permettent de plus en plus de passer au crible toutes ces choses. Mais la question se complique si les

[Text]

sorted out. Matters become more complicated if the adults will not co-operate. They become more complicated if the child is being treated inappropriately in an investigation, in an interrogation or in the courtroom appearance.

It is fair to say that a mal-intentioned person who is skillful can destroy a child's capacity to give uncontaminated information. There is a study being done at an American university, for example, in which three- and four-year-old children are read a story. On day one, for example, it would be a story in which Mary eats too much porridge at breakfast and gets a stomach ache. A day later, an adult will come and say to the child, "Remember the story I read to you yesterday about Mary, who ate too much bacon at breakfast and got a headache? Do you remember that story?" A significant number of children will say, "Oh, yes, I remember that story." Then, on day three, someone will ask the children about what happened in the story about Mary. A significant number of three year olds will say that Mary ate too much bacon and got a headache. That much seems to be clear, that in that sort of situation an adult can intrude on the incidental details of a story for a child. It does not seem to be true that the adult can say, "Remember the story I read you yesterday about John, who fell off his horse and broke his leg?" If the adult tries to put a totally fictitious story to the child, even if the child agrees that he remembers that story, when someone then tries to question him, he is very hard pressed to give the details of the story. He is very hard pressed to make it consistent, and a skilled person can figure out that something is not quite right there.

When we come to talking about children in courtrooms, I think the main finding has been that if the courtroom is set up to accommodate the needs of children, even very young children can be excellent witnesses. There is a growing body of work by judges in the United States who have made it clear that they want to make their courtrooms work for children. For example, Judge Eils in California enforces in her courtroom the rule she calls "The Rule of Age Plus 1." The rule is that no lawyer can ask a child a question that has more words in it than that child's age plus one. If a lawyer were to ask a four year old child, "Is it not true that—" she will say that that is his question because that amounts to five words.

The finding is that when a child is asked questions in a way that is appropriate to him, that child will deliver quite adequate answers. Judge Schudson, in Milwaukee, goes so far as to find out what the child's nap time is. His view is that he does not want a child to appear before him during his regular nap time because that child will not be a good witness then. But get him when he is at his best in the morning and he will be a good witness.

Puppets may be resorted to in order to talk to children. If we set as the primary concern how to make the child's testimony accurate and valid, then I think that we clearly see that it is possible to devise situations that children can make work. One of the big issues which I know you have been wrestling with is the question of the right of the accused to be present when a child is testifying. I know of no reason to think that the presence of an accused in a courtroom will produce better tes-

[Traduction]

adultes ne coopèrent pas. Elle se complique encore plus si l'enfant n'est pas traité convenablement au cours d'une enquête, d'un interrogatoire ou dans la salle d'audiences.

Il est juste de penser qu'une personne mal intentionnée, mais habile, peut supprimer chez l'enfant la faculté de donner des renseignements non adultérés. On fait actuellement dans une université américaine une étude sur des enfants âgés de trois ou quatre ans. On leur lit une histoire. Un jour, c'est l'histoire de Marie qui a mal à l'estomac pour avoir trop mangé de gruau au petit déjeuner. Le lendemain, un adulte demande à l'enfant s'il se souvient de l'histoire qu'il lui a racontée l'autre jour au sujet de Marie, qui a mangé trop de bacon au petit déjeuner et qui a eu mal à la tête. Bien des enfants vont répondre: «Oh oui, je m'en souviens très bien». Plus tard, le troisième jour, quelqu'un demande aux enfants ce qu'on raconte dans l'histoire de Marie. Un nombre appréciable d'enfants de trois ans diront que Marie a mangé trop de bacon et qu'elle a eu mal à la tête. Il est donc établi qu'un adulte peut fausser les détails d'une histoire racontée par un enfant. Mais il ne semble pas vrai que l'adulte puisse dire à l'enfant: «Tu te souviens de l'histoire que je t'ai racontée l'autre jour à propos de Jean, qui est tombé de son cheval et s'est brisé la jambe»? Si l'adulte essaie de raconter à l'enfant une histoire totalement différente, et même si l'enfant admet s'en souvenir, lorsqu'on lui posera des questions, il ne sera pas capable de donner les détails de cette histoire. Il aura de la difficulté à être logique et une personne avertie pourra voir qu'il y a dans cette situation quelque chose de faux.

Quant au comportement des enfants dans la salle d'audiences, on a pu établir que si, cette salle est disposée pour répondre aux besoins des enfants, même les très jeunes parmi eux pourront se révéler d'excellents témoins. Un travail considérable a été accompli à ce sujet par des juges américains qui ont déclaré clairement qu'ils voulaient adapter les salles d'audiences aux enfants. Par exemple, le juge Eils, en Californie, applique à son tribunal ce qu'elle appelle «la règle de l'âge plus un». En vertu de cette règle, aucun avocat n'est autorisé à poser à l'enfant une question qui comporte plus de mots que l'âge de l'enfant plus un. Si l'avocat demande à un enfant de quatre ans: «N'est-il pas vrai que...», le juge lui dira de s'en tenir là, car sa question comporte déjà cinq mots.

On a pu établir que lorsqu'on pose à l'enfant des questions qu'il comprend, il répondra de façon très satisfaisante. Le juge Schudson de Milwaukee va même jusqu'à s'assurer de l'heure où l'enfant fait sa sieste. En effet, il refuse d'entendre la déposition d'un enfant à l'heure où il devrait, normalement dormir, parce qu'il ne serait pas un bon témoin sans cela. Mais recueillez son témoignage lorsqu'il est en grande forme, le matin, et il fera un bon témoin.

On peut même se servir de marionnettes pour communiquer avec les enfants. Si nous tenons vraiment à obtenir de l'enfant un témoignage précis et valable, nous pouvons créer le décor propice. Je sais que vous vous êtes beaucoup préoccupés du droit de l'accusé d'être présent, lorsqu'un enfant témoigne. Je n'ai aucune raison de croire que la présence de l'accusé dans la salle d'audiences contribue à obtenir de l'enfant un meilleur témoignage. Au fait, je serais plutôt enclin à croire que cette

[Text]

timony from children. In fact, everything I know would suggest that it will deteriorate the quality and the accuracy of what a child has to say.

We know, for example, that even very young children will pick up on facial expressions of adults that indicate authority. For example, if you show children two faces, one of which has a lowered eyebrow and one which has a raised eyebrow, and you say to the children "These two people are going to play a game. Which of these two people do you think will make the rules about the game?" Children choose the person with the lowered eyebrow, because children, like all primates, recognize that as a gesture of authority and dominance.

If we allow this confrontation face to face, very often what will be happening is that the child's accuracy will be suppressed by what happened before, by the relationship with this presumed perpetrator. If on the other hand the child is in the presence of people who are known by the child to be trustworthy, known by the child to be supportive, we will get the highest quality of information from the child.

So there is a growing body of knowledge—some of it is kind of folklore knowledge; it is not empirically validated knowledge—that is beginning to show us that it is possible to arrange those situations to get the best from children.

Another issue which I know you have dealt with is the question of video taping, its appropriateness and when it should take place. I know that you have already heard testimony to the effect that in the overwhelming majority of cases children do not come forward quickly about sexual abuse and tend only to do so if there is a change in their situation such as that they now feel protected or are now exposed to some kind of experience which allows them to make a report, almost not knowing the significance of it. That is why when people run sexual abuse prevention programs they often get reports after the program is shown: "Oh, yes, what they were doing happened to me".

I had a personal experience of this in a study that I was doing of a comic book, a special issue of the "Spiderman" comic book, which is about sexual abuse. It has been distributed to millions of kids in the United States. The study course was to find out how children understood the comic book and how they responded to it. At the end of the study I asked one eight-year old: "Do you understand what Spiderman is doing here?" He replied "Yes", and on it went. At the end he started asking me questions, and for 20 minutes he asked me questions such as: "Now, let us go to page 3. When this happened, the boy was frightened here, wasn't he?" I said "Yes". He said "Now, when this happened, that guy shouldn't have done that, should he?" I said "No". Finally, after 20 minutes, he said "Well, you know, what happened in the comic book happened to me". The boy next door was molesting him and threatened him that if he told anyone he would put the boy's mother in the washing machine. Somehow, for that boy, this was a terrifying prospect, and he had kept his secret to protect his mother. He was not going to come forward and expose his mother to that horrible experience.

[Traduction]

présence compromettra la qualité et l'exactitude de son témoignage.

Nous savons, par exemple, que même les enfants en bas âge savent discerner sur le visage d'un adulte un air d'autorité. Si vous montrez à un enfant deux visages différents: l'un aux sourcils froncés et l'autre aux sourcils levés, et que vous lui demandiez quel est celui d'entre eux qui mènera le jeu, l'enfant choisira la personne aux sourcils froncés, parce que l'enfant, comme tout primate, voit là un signe d'autorité et de domination.

Une confrontation face à face fera souvent obstacle à toute exactitude dans le témoignage de l'enfant, à cause de sa relation avec le présumé coupable. Si, au contraire, l'enfant se trouve en présence de gens qui ont confiance en lui et l'appuient, nous en obtiendrons des renseignements de première qualité.

Il faut donc retenir que nous accumulons, à ce sujet, des connaissances—dont certaines sont plutôt populaires, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas démontrées empiriquement—mais elles nous inclinent à croire peu à peu qu'il est possible d'arranger les choses pour tirer le meilleur parti possible des témoignages des enfants.

Une autre question que vous avez traitée sans doute est celle des enregistrements magnétoscopiques, de leur opportunité et du moment où ils devraient être faits. Vous avez déjà entendu, je le sais, un témoignage voulant que, dans la majorité écrasante des cas, les enfants n'avouent pas facilement les sévices dont ils ont fait l'objet et n'avouent vraiment que si les circonstances, qu'ils se sentent protégés ou qu'ils sont placés dans une situation qui leur permet de faire une déclaration en ignorant presque la portée. C'est pourquoi ceux qui appliquent les programmes de prévention de sévices sexuels, entendent souvent dire à la fin du programme. «Oh oui, voilà exactement ce qui m'est arrivé».

J'ai vécu personnellement cette expérience lors d'une étude que je faisais d'un livre de bandes dessinées, un numéro spécial de «Spiderman», qui porte sur les sévices sexuels. Ce numéro a été distribué à des millions d'enfants aux États-Unis. Il s'agissait de découvrir comment les enfants interprétaient ce livre et quelle était leur réaction. À la fin de cette étude, j'ai demandé à un enfant de huit ans: «Comprends-tu ce que Spiderman est en train de faire ici»? Il a répondu «Oui», et a continué de parler. À la fin, il a commencé à me poser des questions et pendant vingt minutes, il m'a dit des choses comme celles-ci: «Maintenant, tournons à la page 3. Lorsque ceci s'est produit, le garçonnet a été terrifié, n'est-ce pas»? J'ai dit: «Oui». Il a repris: «Lorsque cette chose s'est produite, ce type n'aurait pas dû faire cela, n'est-ce pas»? J'ai dit: «Non». Finalement, après vingt minutes, de ce manège, l'enfant a dit: «Vous savez, ce qui est arrivé dans le livre m'est arrivé à moi». Le voisin qui le molestait le menaçait de mettre sa mère dans la lessiveuse, s'il en parlait à qui que ce soit. Cette perspective terrifiait le garçonnet qui s'était bien gardé d'ébruiter la chose, parce qu'il

[Text]

We have to recognize that children, even through aged eight or nine, are very vulnerable to a couple of things that are relevant here. One is that we talk a lot about children's ability to tell the difference between fantasy and reality. At a pretty young age, children can tell the difference between fantasy and reality if they are making up the fantasy—that is, when your three-year old grandson or granddaughter is playing on the floor and is playing that he or she is the Queen of England. They know that they are not the Queen of England, because they have initiated the fantasy. But if you pretend to be the Queen of England, they may believe that. We foster that. We tell children about Santa Claus, that he is a lovely fellow, but he has a lot of very mysterious powers. He knows if you have been sleeping or if you have been bad or good. "Be good, for heaven's sake". Santa can come into your house at night, leave presents, and no one sees him. It's a good thing that Santa Claus is a good guy.

More threatening still is the tooth fairy. The tooth fairy comes into your house, comes into your bedroom, puts his hand under your pillow, takes the tooth away and perhaps leaves a quarter. Then you go and say, "Mom and Dad, did you see the tooth fairy come in?"; and they say, "I didn't see him". If I am molesting a child and I say to him: "If you tell anyone, I will come into your room at night and cut your heart out and feed it to my dog", the child says, "I believe that". Now, if the child's parents say: "Did he do something to you? We will protect you. You can tell us", the child could say: "Could you protect me from the tooth fairy? The tooth fairy has been in my room five times this year and you never saw him once. Why should I, as a child, believe that you can protect me from this other guy?"

My point is that children are very vulnerable to being terrorized in this way, and it silences them. Most often it is well after the fact that they can feel safe enough, or they have grown up enough, to realize that they really can be protected, that they can tell. So it is very important that we not preclude their testimony, or the video taping of their testimony, because it has happened some time after the fact. It would take a very unusual child to stand up to that kind of intimidation and come forward and tell. It would be a kind of foolhardy, risky child. I mean, why should you risk that? It's a kind of crazy thing to do. Most of us wouldn't do it. I am sure we wouldn't do it.

As for the video taping, what I said before about the vulnerability of young children to having incidental details tampered with suggests that early on in the process we want to have some kind of record of what went on, so that a well-intentioned person can go back and look at that record and see what the child's account really was and how it was elicited; and we will have to recognize that the process of eliciting it, if it is done well, will look different to him than it would to an adult, because children test the interviewer.

[Traduction]

voulait protéger sa mère. Il se taisait de crainte d'exposer sa mère à un sort aussi terrible.

Il faut reconnaître que les enfants, même s'ils ne sont âgés que de huit ou neuf ans, sont très vulnérables eu égard à un ou deux points qui sont pertinents à la présente discussion. Nous parlons beaucoup de l'aptitude des enfants à distinguer la fantaisie de la réalité. Les enfants en sont capables, très jeunes encore, et c'est ce que font votre petit-fils ou votre petite-fille de trois ans, lorsqu'ils jouent sur le plancher au roi ou à la reine d'Angleterre. Ils savent bien qu'il n'en est rien car ils ont créé cette fantaisie. Mais si vous prétendez à votre tour être le roi ou la reine d'Angleterre, ils vous croiront peut-être. Nous encourageons cela. Nous disons aux enfants que le père Noël est bien gentil, mais qu'il dispose de beaucoup de pouvoirs très mystérieux; qu'il sait si les enfants dorment sagement, s'ils se sont bien ou mal conduits. «Conduis-toi bien, pour l'amour du ciel». Le père Noël viendra le soir dans la maison et y déposera les cadeaux à l'insu de tous. Heureusement que le père Noël est un brave homme.

Plus terrifiante encore est cette histoire de fée qui entre chez vous, pénètre dans votre chambre à coucher, glisse sa main sous votre oreiller, s'empare de la dent que vous venez de perdre et, peut-être vous laisse une pièce de 25 sous. Vous demandez par la suite à votre mère ou votre père s'ils ont vu la fée entrer et ils répondent non. Si je moleste un enfant et que je lui dis: «Si tu en parles à qui que ce soit, je viendrai ce soir dans ta chambre et je t'arracherai le cœur pour le donner en pâture à mon chien», l'enfant le croira. Si, d'autre part, les parents de l'enfant demandent: «T'a-t-il fait quelque chose? Nous allons te protéger. Dis-le nous». L'enfant peut répondre: «Pouvez-vous me protéger contre la fée qui a pénétré dans ma chambre à cinq reprises cette année. Vous ne l'avez pas vue une seule fois. Pourquoi devrais-je croire que vous pouvez me protéger contre cet autre individu?»

Bref, les enfants sont très sensibles à la terreur: elle les réduit au silence. La plupart du temps, c'est après coup qu'ils se sentent assez en sécurité, ou après qu'ils ont grandi suffisamment: alors, ils peuvent réellement être protégés et se confier. Il est donc très important de ne pas écarter leur témoignage ou des enregistrements magnétoscopiques de leurs déclarations, du faits qu'ils sont postérieurs à l'événement. Il faudrait un enfant hors du commun pour résister à ce genre d'intimidation et se confier. Ce serait un enfant téméraire qui ne craint pas le risque. Pourquoi devrait-il prendre un tel risque? Ce serait insensé de sa part. La plupart d'entre nous ne le ferions pas, j'en suis sûr.

Quant aux enregistrements magnétoscopiques, ce que j'ai dit à propos des enfants qu'on peut manipuler au sujet des détails secondaires, laisse supposer qu'on aurait intérêt, dès le début, à tenir une espèce de compte rendu de ce qui s'est passé, de sorte qu'une personne bien intentionnée puisse revenir consulter le dossier pour voir en quoi consistait le témoignage de l'enfant et la façon dont on l'a obtenu. Il nous faudra également admettre que les moyens utilisés pour obtenir le témoignage, s'ils sont bien employés, seront interprétés différemment par un enfant que par un adulte, parce que l'enfant met à l'épreuve celui qui la questionne.

[Text]

The first time that a child tells you that someone rubbed faeces in his or her hair, the natural reaction is to say "Oh, my God". Even if you do not say that, you would at least communicate that, and it takes a skilled person to gradually open these things up. We need to have that record. That is why I think it is an important piece of what is being offered.

The same thing goes for the whole courtroom process. From a young child's point of view, when someone who has done something horrible to him or her is sitting in the same room, there is no reason for the child to think that he or she is being protected from that person. Some of the judges reported cases, for example, where a child would be totally mute, with the defendant sitting there, until the judge would get the bailiff to come over and stand next to the child. In one case the child would not say a word until the child saw that the bailiff, in fact, had a pistol at his hip. He had to show the child the pistol and stand there; then the child was ready to produce an accurate and very credible account of the story—because he felt that, if that guy jumped over the bench at him, at least he had the policeman standing there, with a gun, who could protect him. So I think we have to look at it from the child's point of view.

There was a very interesting case in Chicago a number of years ago where a child reported what seemed like a fantastic story: that a man had taken him to the magical land of Checkerboards, and you got there by walking through the walls of a building; and in that building airplanes flew about inside the building. It sounded like a ludicrous story, until someone said, "Let us start with the hypothesis that it may actually have been the child's experience. Then how could the child have experienced that?" It turned out, after a thorough investigation, that the child had been taken into an old barn where many of the side boards of the barn were missing. So they literally did walk through the walls into the shed. What was the shed? It was the storage shed for the Checkerboard Cab Company in Chicago, which meant that it was full of old pieces of taxi cabs which have checkerboards on them. Not only were the side boards missing, but there were boards missing from the roof, and the place was under the flight plan for landing at O'Hare Airport, Chicago. So at night, if you lay on the ground, because of the holes in the roof it appeared as if the lights of the planes were coming inside the building. The point is that what initially started as a fantastic tale was a perfectly accurate representation of the child's experience. But unless you had provided a context for the child's story to come out, and be understood in the child's terms, you would never have been able to take action on that. But they did take action in that case.

Let me conclude with one point: Often in group molestation cases a deliberate attempt seems to be made to mislead children and to do it in ways that later are used against the children to undermine their stories. For example, there is a case in Chicago, which is also mentioned in that Toronto *Star* column, in which the children reported that they had participated in the killing of babies and that the dead babies were put in the drawer of a desk. The police investigators were never able to find any physical evidence of blood having been in those drawers. The people who know that case best have become per-

[Traduction]

La première fois qu'un enfant vous rapporte que quelqu'un a souillé ses cheveux avec des matières fécales, la réaction naturelle est de s'écrier: «Mon Dieu». Même si l'on ne s'exprime pas ainsi, on le laisse entendre, et il faut être compétent pour obtenir des révélations. Il nous faut un compte rendu. C'est pourquoi, c'est là à mon avis, un élément important de la question.

Il en va ainsi pour toute la procédure judiciaire. Pour un jeune enfant, le fait de voir dans la salle la personne qui s'est livrée sur lui à des actes horribles le pousse à se demander s'il est vraiment protégé contre cette personne. Certains juges ont rapporté des cas où l'enfant restait totalement muet, l'accusé étant assis dans la salle, jusqu'à ce que le juge demande à l'huissier d'aller se tenir près de l'enfant. Dans un cas précis, l'enfant n'a pas consenti à dire un seul mot jusqu'à ce qu'il constate que l'huissier avait effectivement un pistolet à la ceinture. Il lui a fallu montrer le pistolet à l'enfant et se tenir tout près; à ce moment-là, l'enfant a donné une version très vraisemblable de ce qui s'était passé—parce qu'il avait l'impression que, si l'accusé venait à sauter par dessus le banc pour l'atteindre, l'agent armé interviendrait pour le protéger.

Il nous faut donc envisager cette question du point de vue de l'enfant. Il y a quelques années à Chicago, un enfant a raconté une histoire qui semblait fantastique: un homme l'avait conduit dans un monde magique à travers les murs d'un immeuble où des avions volaient de toute part. L'histoire paraissait ridicule, puis quelqu'un a dit: «Supposons que l'enfant ait vraiment vécu cette expérience. Alors, comment l'enfant a-t-il pu faire une telle expérience?» Il s'est avéré, après une enquête approfondie, que l'enfant avait été amené dans une vieille grange aux murs presque complètement arrachés. Ils sont donc effectivement passé à travers les murs du hangar. A quoi servait ce hangar? C'était un entrepôt appartenant à la Checkerboard Cab Company de Chicago; il était donc plein de vieilles pièces d'anciens taxis, couvert de panneaux. Non seulement les murs étaient béants, mais il y avait aussi des trous dans le toit, et cet endroit était situé dans la trajectoire d'atterrissage de l'aéroport O'Hare de Chicago. Par conséquent la nuit, lorsqu'on est couché sur le sol, on a l'impression que les phares des avions se dirigent vers le hangar. Mais ce qui semblait à première vue une histoire invraisemblable avait bel et bien été vécu par l'enfant. Aussi sans replacer l'histoire de l'enfant dans son contexte et sans se faire à l'idée du langage d'un enfant, il est impossible d'intenter une poursuite. Mais dans ce cas-ci, une poursuite a été intentée.

J'aimerais conclure avec cette dernière observation: souvent dans les cas d'agression sexuelle par un groupe, il semble qu'il y ait une tentative délibérée pour tromper les enfants, et ce, de façon à ce que plus tard leurs propos perdent de leur crédibilité. Par exemple, il a été rapporté qu'à Chicago, toujours dans le *Star* de Toronto, des enfants avaient déclaré avoir participé au meurtre de bébés et que les bébés morts avaient été placés dans le tiroir d'un bureau. Les enquêteurs n'ont jamais pu trouver de taches de sang dans ces tiroirs. Ceux qui connaissent bien cette affaire sont maintenant persuadés que les agres-

[Text]

suaud that the people who were molesting the children deliberately created this thing and made the children believe that they were actually killing babies through the use of dolls, coloured chemicals and so on and tricked the children into believing that they were participating in the murder of babies. If we allow the fact that the children were misled to undermine the credibility of their accounts of being molested, it leaves a perfect weapon for those who want to molest children. If the child is tricked into believing that something horrible and mysterious is happening, it is a means of building a defence, because if the child can be misled on that, then they do not become credible on the events of the molestation. It provides a nice vehicle for many molesters, and, in fact, many of them have become aware of this technique and are using it deliberately as a way of discrediting children.

The conclusion is that children can be very good witnesses. The provisions of your bill move in the direction of creating a context in which you will get better information from children and, if anything, they should go further in the direction of not having any presupposition that children need to be specially qualified, simply by treating children appropriately, as you would adults. In that way the system will work better for you.

Senator Nurgitz: Dr. Garbarino, I would like to point out to you that in this country the tooth fairy is up to about \$20.

Dr. Garbarino: Does he take Mastercard?

Senator Nurgitz: You referred to various studies on the reliability of children's evidence. Has anyone gone to any great lengths to test the reliability of adult evidence in the same sort of fashion?

Dr. Garbarino: There have been several studies which, in effect, compare children and adult witnesses in a few narrow, selected areas. There are some areas in which children perform better than adults. For example, they are less capable of making things up.

Senator Nurgitz: Because they have less experience?

Dr. Garbarino: Yes. They did a study in Michigan in which they gave lie detector tests to 147 children. That state at one time routinely required lie detector tests of all children. Of those 147 tests, only one child failed. They stopped the practice. If they had taken lie detector tests on 147 adults, the failure rate would have been much higher. I think the answer is that adults perform no better, and if anything worse, than children in many experiences.

Senator Nurgitz: With respect to video taping, our legislation provides that the evidence of the child must be taken soon after the alleged incident. Some of us are concerned about video taping and the nature of sexual abuse of children, because in some cases there is a long series of incidents before something triggers bringing the matter to the attention of the authorities. This would preclude taking video-taped evidence from the child, because in many ways we would be dealing with offences that had taken place some time previously. Do you see any particular danger in allowing video-taped evidence of the whole story or the entire complaint?

[Traduction]

seurs ont délibérément créé ce scénario et qu'ils ont fait croire aux enfants, à l'aide de poupées, de produits chimiques de couleur, etc., qu'ils tuaient vraiment les bébés. C'est ainsi qu'ils les amenaient à croire qu'ils participaient au meurtre de bébés. Supposons que ces enfants aient été trompés délibérément pour atténuer le poids de leur plainte d'agression sexuelle, n'est-ce pas là une arme parfaite pour ceux qui veulent agresser sexuellement les enfants. Si l'agresseur arrive à faire croire à l'enfant que quelque chose d'horrible et de mystérieux s'est produit, n'est-ce pas là un bon moyen de défense, car si l'enfant peut être aussi facilement berné, il devient moins crédible lorsqu'il raconte des événements qui ont trait à l'agression. Cette technique est devenue facile pour un grand nombre d'agresseurs, et en fait, un grand nombre d'entre eux s'en prévalent délibérément pour discréditer les enfants.

En conclusion, les enfants peuvent être très bons. Votre projet de loi vise à créer un contexte approprié pour obtenir de meilleurs renseignements des enfants; mais surtout, il devrait aller plus loin et écarter toute idée d'exiger que les enfants aient des qualités spéciales pour porter un témoignage valable et les traiter simplement de façon appropriée, comme s'il s'agissait d'adultes. Ainsi, le système fonctionnera mieux pour vous.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur Garbarino, j'aimerais vous signaler que dans notre pays il en coûte jusqu'à 20 \$ aux parents par dent de lait récoltée par la fée.

M. Garbarino: Accepte-t-elle la carte Maîtresse?

Le sénateur Nurgitz: Vous avez mentionné diverses études qui ont été faites sur la fiabilité du témoignage des enfants. S'est-on attardé à évaluer la fiabilité du témoignage d'un adulte de la même manière?

M. Garbarino: Quelques études ont effectivement comparé le témoignage des enfants et des adultes dans quelques domaines restreints. Dans certains cas, les enfants font mieux que les adultes. Par exemple, ils sont moins capables d'inventer des histoires de toutes pièces.

Le sénateur Nurgitz: Parce qu'ils ont moins d'expérience?

M. Garbarino: Oui. On a effectué une étude au Michigan au cours de laquelle on a soumis 147 enfants au détecteur de mensonges. Cet État a déjà obligé tous les enfants à se soumettre à de tels tests. Sur les 147 enfants, un seul a échoué. Cette pratique a été interrompue. S'il s'était agi de 147 adultes, le taux d'échec aurait été beaucoup plus élevé parce que les adultes ne se comportent guère mieux, mais plutôt pire, que les enfants dans bien des cas.

Le sénateur Nurgitz: Aux termes de nos lois, l'enregistrement magnétoscopique du témoignage de l'enfant doit être effectué peu après l'incident reproché. Certains d'entre nous craignent qu'il dénature l'abus sexuel, car dans certains cas il a fallu une série d'incidents avant que l'enfant ne se décide à se confier aux autorités. On ne pourrait pas ainsi enregistrer le témoignage de l'enfant, parce qu'on aurait souvent affaire à des délits antérieurs. Voyez-vous quelque danger à autoriser l'enregistrement magnétoscopique de toute l'histoire ou de toute la plainte?

[Text]

Dr. Garbarino: You will only have a valid picture of the case if you have the whole story. It is precisely the history of how the abuse evolved in the child's life that really tells the story, both from a clinical point of view, in the sense of what the child will need in order to recover, and in the legal sense in judging how serious and how credible the story is. We know that this type of behaviour in adults is not self-limiting. It almost never stops, and, in fact, it tends to reinforce itself. It is rare that a child will be molested only one time, if there is a relationship between that child and the adult. The fact that there is a pattern is one of the things that make the story very convincing. So I think it is important that the child be allowed to give the whole story.

Senator Nurgitz: I am less concerned at this point about the clinical side, but do you have any concerns about the evidentiary side?

Dr. Garbarino: The evidentiary side gives you the material you need to judge the credibility of the child. If a child is somehow being put up to fabricating one incident, it will probably involve about 20 details. If the child talks about ten incidents, that will involve 200 details, and to sustain that story in any credible way the child is more likely to need the actual experience.

Senator Fairbairn: For some of us on the committee the question of the child being in the courtroom is, apart from the act itself, most difficult to come to grips with. Witnesses before this committee have made suggestions about the process of children giving evidence and about whether or not the accused should be present. In fact, we heard just last night a suggestion that for the protection of the rights of the accused, it would be better to remove the complainant from the courtroom as opposed to the accused, because of the effect that might have on the minds of the jury. What are your thoughts on this point? Also, with regard to video taping, is this process carried out in the United States? If so, what exactly is the process? One question that has been raised is who would ask the questions and who would trigger the story for the video. Certainly, the participants would make a great deal of difference on how the video is received.

Dr. Garbarino: As to who does the videos, it varies throughout the states. The best videos are those that are done by people who are specially prepared for the work and who have a lot of experience talking with children.

An article was published in the "International Journal", entitled "Child Abuse and Neglect", reporting on a case in which a three-year-old had been abducted. The person who abducted the child attempted to murder her. After the three-year-old recovered, she was interviewed on a video tape by a paediatrician and a child psychiatrist who were present together. They produced an excellent quality video tape which was good enough to lead defence counsel to plead guilty. That story illustrates top-of-the-line work. Certainly it would be possible in any significant metropolitan area to have a very small group of people well versed, practised and experienced in doing these video tapes. Rather than having investigative officers do the video tapes, it should probably be some kind of team involving a child development person, such as a paedia-

[Traduction]

M. Garbarino: Vous ne pourrez vous faire une idée valable de l'affaire que si vous entendez toute l'histoire. C'est la façon dont l'abus a été perpétré tout au long qui importe vraiment, tant du point de vue clinique, pour savoir comment l'enfant pourra récupérer que du point de vue juridique, pour déterminer la gravité et la vraisemblance de l'histoire. Nous savons que ce type de comportement chez l'adulte ne cesse pas de lui-même. Il ne cesse presque jamais, et en fait, il tend à s'aggraver. Il est rare qu'un enfant soit agressé une seule fois si une relation existe entre cet enfant et l'adulte. Il suffit qu'il y ait un mode de comportement suivi pour que l'histoire devienne très convaincante. Il faut donc que l'enfant soit autorisé à raconter toute l'histoire.

Le sénateur Nurgitz: Je ne me préoccupe pas, en ce moment-ci, de l'aspect chimique, mais n'êtes-vous pas un peu inquiet au sujet de la preuve?

M. Garbarino: La preuve fournit le matériel dont on a besoin pour juger de la crédibilité de l'enfant. Pour inventer un incident, il faut trouver 20 détails. Si l'enfant raconte dix incidents, il devra 200 détails et pour que son histoire soit vraisemblable, il lui faudra avoir vécu l'expérience.

Le sénateur Fairbairn: Pour certains membres du Comité, la question que l'enfant compare en cour, mis à part l'acte d'agression lui-même, est difficile à accepter. Certains témoins ont proposé des moyens pour recueillir les témoignages de l'enfant et ont donné leur opinion sur la présence de l'accusé. En fait, rien qu'hier soir, quelqu'un a affirmé que pour protéger l'accusé, il vaudrait mieux éloigner le plaignant de la salle d'audience plutôt que l'accusé lui-même, à cause de l'effet que cette présence pourrait avoir sur le jury. Qu'en pensez-vous? L'enregistrement magnétoscopique est-il utilisé aux États-Unis et, dans l'affirmative, de quelle manière exactement? On s'est demandé notamment qui poserait les questions et qui commenterait la relation qui sera enregistrer. Certes, le choix des participants a une grande importance sur l'enregistrement du témoignage.

M. Garbarino: Le choix des participants varie selon les règlements des divers États.

Les meilleurs enregistrements sont faits par des spécialistes expérimentés et habitués à converser avec des enfants. Un article a été publié dans l'*International Journal*, sous le titre: «Child Abuse and Neglect»; il s'agit de l'enlèvement d'un enfant de trois ans. Le ravisseur avait même essayé de tuer l'enfant. Une fois remise, la petite fille a été interrogée, pour que son témoignage soit enregistré sur bande magnétoscopique, par un pédiatre et un psychiatre pour enfants. L'enregistrement était si bien fait que l'avocat de la défense a plaidé coupable pour son client. Cette histoire illustre comment on fait du très bon travail. Bien sûr, il est possible dans toute grande agglomération, de constituer un petit groupe de spécialistes à cet effet. Au lieu que ce soit les enquêteurs qui procèdent à l'enregistrement, ce serait une équipe de spécialistes

[Text]

trician, psychologist, social worker and so on, and somebody who is more of an investigator, so that you would have a kind of playing-off against each other and the checks and balances to get good quality evidence as well as good quality treatment of the child. Then you would have a record which should be able to stand the test right up until you were actually in the courtroom. Therefore, I think it would serve an important function in a lot of cases.

You have already heard some testimony, and you will hear it again next week, that the use of video tape is still very controversial for constitutional reasons as well as some of these practical reasons. However, I think when done well—and you would have to institute training to get it done well—it can save a lot of grief for the child, and a lot of deterioration of the child's story. The more a child has to tell—the story does not get better; it gets worse, I think, over time as a quality story. By that I mean it is less realistic.

Senator Fairbairn: Just as an insert here, one of the suggestions we have heard is that using the video tape, rather than diminishing the horror of the courtroom experience for the child, would exacerbate it, because defence counsel would be in a position almost to cross-examine the child on how the video had been made and who said what, and this kind of thing. Is that the experience in the U.S.?

Dr. Garbarino: There is a great deal of concern, particularly among child therapists who are involved in video tape interviews, and even in cases where their clinical records are subpoenaed, that, if a judge does not exert a lot of discipline in the courtroom about what is appropriate or inappropriate ground to be covered, then an impression can be left by a defence counsel that there was leading when, in fact, there was not leading of the child; that the child is inconsistent when the inconsistency is really explainable by the way the child understands the questions.

I think the point is that the major burden falls on the judge who is presiding, first of all to be in control of the court and not permit tactics to be used that are inappropriate. Moreover, rather than merely being disciplinarian, I think the judge should also have a good idea of what is appropriate and inappropriate in order to get quality testimony from the child. That means not permitting the child to be cross-examined about things that are said on the tape but rather going through the intermediary step of asking for an explanation of what went on.

Therefore, I think the concern is that if the video taping is not done well, you can find yourself with problems. If it is not interpreted well in the courtroom, but either interpreted in an unscrupulous manner or just in a kind of misintentioned manner, it can produce problems. Also, there will be problems if there is not the recognition that there is a process of eliciting information from a child, particularly about sexual abuse,

[Traduction]

pour enfants, tels un pédiatre, un psychologue, un travailleur social etc. et quelqu'un d'autre qui serait plutôt un enquêteur. De cette façon, il y aurait une interaction entre elles de façon à obtenir un bon témoignage, tout en assurant que l'enfant sera bien traité.

Vous auriez alors une pièce à conviction qui pourrait être valable, même au tribunal. Elle serait donc très pratique dans bien des cas. Certains témoins, comme d'autres le feront la semaine prochaine, vous ont dit que l'utilisation de l'enregistrement magnétoscopique est encore très controversée pour des raisons constitutionnelles et pour certaines raisons pratiques. Toutefois, je pense que s'il est bien réalisé—et il faudra donner aux intervenants une certaine formation à cet égard—il pourrait épargner à l'enfant une bonne part d'inconfort et permettre que les faits ne soient pas trop déformés après un certain temps. Plus l'enfant doit la raconter, plus l'histoire se détériore; elle perd de sa qualité avec le temps. Je veux dire qu'elle devient moins réaliste.

Le sénateur Fairbairn: Permettez-moi de vous interrompre brièvement. Un des témoins a invoqué que la pratique de l'enregistrement magnétoscopique, loin de diminuer le drame de l'expérience du tribunal pour l'enfant, l'augmenterait parce que l'avocat de la défense pourrait faire subir à l'enfant un contre-interrogatoire et lui demander comment l'enregistrement a été réalisé et qui a dit quoi et ce genre de chose. A-t-on eu ce problème aux États-Unis.

M. Garbarino: Cette technique suscite beaucoup de critiques, plus particulièrement chez les thérapeutes qui font des entrevues enregistrées sur bandes magnétoscopiques avec des enfants et même lorsque leurs dossiers médicaux doivent être cités, ils craignent que si le juge n'exerce pas suffisamment de discipline dans la salle d'audience sur ce qu'il convient ou ne convient pas de traiter, l'avocat de la défense puisse dire que les propos de l'enfant ont été orientés alors qu'ils ne l'ont pas été, que l'enfant est incohérent alors que son incohérence s'explique en fait par la façon dont il comprend les questions.

Il incombe essentiellement au juge qui préside d'exercer d'abord un contrôle sur le déroulement du procès et de ne pas permettre des tactiques inappropriées. De plus, au lieu de simplement faire de la discipline, le juge devrait avoir une bonne idée de ce qui est approprié et de ce qui ne l'est pas, afin de tirer un témoignage de qualité de l'enfant. Il ne devra donc pas permettre que l'enfant soit contre-interrogé au sujet de choses qui sont dites sur la bande et peut-être devra-t-il plutôt lui demander d'expliquer ce qui s'est passé.

Par conséquent, le problème réside dans le fait que si l'enregistrement n'est pas bien fait, on peut se trouver dans de beaux draps. S'il n'est pas bien interprété par le tribunal et qu'il soit interprété de façon impudique ou simplement d'une façon malintentionnée, vous pouvez vous retrouver avec des problèmes. Il y aura aussi des problèmes si on ne reconnaît pas qu'on cherche à tirer des renseignements d'un enfant, surtout s'il

[Text]

which is different from eliciting information from an adult about other matters.

I would venture to say that if any of us were interrogated about our sex lives on a videotape, we would produce some inconsistent, contradictory statements; we would show evidence of hesitancy. In order to talk about some things, we probably would have to feel that we were given permission, which would look like leading the witness. Since sex is a topic which, for any of us, is emotionally charged, I think we have to have special rules in understanding the way in which people talk about it, particularly children.

Senator Spivak: Dr. Garbarino, you mentioned that the truth of a child's testimony is often best determined by those people who know him or her best. Is that a common practice in the United States? Is that evidence admissible and is it used often, or not?

Dr. Garbarino: My impression is that it is not used often, at least in the courtroom and that where it tends to be used is in the investigation phase and in the phase of deciding whether this or that case is capable of being prosecuted or brought before a court. In other words, most of the screening-out goes on at that point, as it should. In the United States at least, there are extremely few cases that ever get to a courtroom where children are fabricating or making things up or not telling the truth about the court issues. In other words, people sort those out and we must be very careful that we do not get caught up in the classic "man bites dog" story. If there are a thousand cases going through the courts and one of them involves a child who is fabricating, then that is the story that gets coverage and it confirms this bias that people have, but it is a total misrepresentation of what is actually happening.

The more progressive courts are doing more and more about allowing people to be with a child, have a child sit in someone's lap or have someone with them who provides a kind of buffer for them in the courtroom, and, rather than increasing the likelihood that they will fabricate, that tends to increase the likelihood that they will give valid accounts.

Senator Cogger: Dr. Garbarino, I believe you referred to precedents in the U.S. where a video-taped version of the story was used. You are aware that, under this bill amending the Evidence Act, the video tape is only to be used as a technical means of support, because the act clearly states that it can only be shown if the complainant adopts the contents of the video tape while testifying—and I do not know how you would do that in any event. That creates, I suppose, another difficulty which we perhaps have to address. I suppose I had it in my mind that you would first show the video tape to the jury and the judge and then have the person testify. In any event, that is an issue for the senators, I suspect.

Dr. Garbarino, do you know of any similar situation in the U.S.? When you say that in certain jurisdictions in that coun-

[Traduction]

s'agit d'agression sexuelle, ce qui est différent de tirer des renseignements d'un adulte au sujet d'autres questions.

J'irais même jusqu'à dire que si n'importe qui d'entre nous était interrogé sur nos vies sexuelles sur enregistrement magnétoscopique, nous ferions des déclarations incohérentes, contradictoires; nous serions peut-être hésitants. Pour pouvoir parler de certaines choses, nous aurions probablement l'impression de devoir avoir la permission, ce qui ressemblerait à une orientation des propos du témoin. Comme la sexualité est un sujet qui, pour n'importe qui d'entre nous, suscite beaucoup d'émotivité, je pense que nous devrions avoir des règles spéciales pour comprendre la façon dont les gens s'expriment à ce sujet, plus particulièrement les enfants.

Le sénateur Spivak: Monsieur Garbarino, vous avez mentionné que la véracité d'un témoignage d'enfant est souvent le mieux déterminée par ceux qui le connaissent le mieux. Est-ce pratique courante aux États-Unis? Cette preuve est-elle recevable et est-elle utilisée souvent ou non?

M. Garbarino: J'ai l'impression qu'elle n'est pas utilisée souvent, du moins pas dans les tribunaux; que lorsqu'on a tendance à l'utiliser, c'est à l'étape de l'enquête et au moment de décider si tel ou tel cas peut faire l'objet d'une poursuite ou être porté devant un tribunal. Autrement dit, la majeure partie de la sélection préliminaire s'effectue à cette étape, et c'est bien ainsi. Aux États-Unis du moins, il y a extrêmement peu de cas soumis à un tribunal où les enfants inventaient des histoires ou ne disaient pas la vérité sur l'affaire à juger. Autrement dit, le tri se fait de lui-même et nous devons prendre bien garde de ne pas nous faire prendre dans le piège de généralisation. S'il y a des milliers de cas présentés devant les tribunaux et que dans un cas seulement un enfant ait inventé une histoire, c'est alors l'histoire elle-même qui retient l'attention et qui confirme les gens dans leur croyance, mais c'est absolument fausser les faits.

Les tribunaux les plus progressifs veillent de plus en plus à ce que quelqu'un accompagne l'enfant, qu'il soit assis sur les genoux de quelqu'un ou qu'il se fasse accompagner de quelqu'un qui serve de tampon entre lui et le tribunal, et ainsi au lieu qu'il soit plus probable que l'enfant inventera une histoire, il devient au contraire plus probable que son compte-rendu sera valable.

Le sénateur Cogger: M. Garbarino, je crois que vous avez dit qu'il était arrivé aux États-Unis qu'une version enregistrée sur bande magnétoscopique ait été utilisée. Vous savez qu'aux termes de ce projet de loi qui amende la Loi sur la preuve, l'enregistrement magnétoscopique ne doit être utilisé que comme support technique, parce que la Loi stipule clairement qu'il ne peut être montré que si le plaignant en corrobore le contenu lors de son témoignage—et je me demande comment on ferait ça de toute façon. Ceci crée, je présume, une autre difficulté sur laquelle nous devrions peut-être nous pencher. Je pensais que vous montreriez d'abord l'enregistrement magnétoscopique au jury et au juge avant de demander à l'enfant de témoigner. De toute façon, c'est une question que doivent résoudre les sénateurs, je présume.

M. Garbarino, pareille situation s'est-elle produite aux États-Unis? Lorsque vous dites que dans certaines juridictions

[Text]

try a video-taped version is admissible, is it admissible as evidence?

Dr. Garbarino: No, I am not sure exactly what status it has been given.

Senator Cogger: Do you understand what I am saying? Can it be used in lieu of the physical presence or verbal testimony of the witness in court, or it is merely a supportive device?

Dr. Garbarino: I am ready to stand corrected by Dr. Howard Davidson when he appears next week. Dr. Davidson is keeping track of the issues from the point of view of the Bar Association. However, my impression—and I cannot document this—is that almost any combination that you have mentioned has been tried and used somewhere in the U.S. That is, that the tape has been admitted as evidence in lieu of testimony; it has been admitted in conjunction with testimony to illustrate pieces of testimony. In other words, the child has testified in a closed session and then that is used. I think that all of the possible combinations have been tried, one way or another, and you would run into problems if you said that the whole tape—which can run for hours and hours—should somehow be introduced as testimony and shown to the court. It seems to me the most useful function would be for a selected group—perhaps the judge, prosecuting and defence counsel—to view the tape. Then, in the courtroom, the reference is made that, “Yes, we have observed the tape, and on the basis of that there are some questions we want to raise with the child and they will be posed in a very non-threatening way to the child.” So it is used best as a record of the child’s original allegation and to prevent subsequent interrogations and as a piece of evidence to complement or supplement the child’s testimony.

Senator Cogger: I thought it would be entered after the child testified.

Dr. Garbarino: I suspect it might be viewed before, but it would be introduced as supporting evidence for the testimony.

Senator Nurgitz: Or perhaps during the testimony.

Senator Cogger: How could you do that?

Dr. Garbarino: A video tape in which the complainant describes the act may be shown if the complainant adopts the content of the video tape while testifying.

Senator Nurgitz: Yes, while testifying.

Senator Cogger: How does one know whether the child is adopting the contents of the video tape if you do not show the video, more or less, at the same time?

Senator Nurgitz: I see your point.

Senator Godfrey: I suppose you could show it before and then ask the child, “Have you seen this video tape before? If so, do you adopt the contents of it?”

[Traduction]

de ce pays une version enregistrée sur bande magnétoscopique est recevable, est-ce recevable comme preuve?

M. Garbarino: Non, je ne suis pas trop sûr du statut qu’on lui a conféré.

Le sénateur Cogger: Comprenez-vous ce que je veux dire? Cette bande peut-elle être utilisée à la place du témoignage verbal donné en personne devant le tribunal ou simplement comme support technique?

M. Garbarino: Je suis disposé à me faire corriger par M. Howard Davidson lorsqu’il comparaitra la semaine prochaine. M. Davidson s’intéresse à la question du point de vue de l’Association du Barreau. Toutefois, j’ai l’impression—une impression seulement—que pratiquement toutes les combinaisons que vous avez mentionnées ont été expérimentées et utilisées quelque part aux États-Unis, c’est-à-dire qu’il est arrivé que la bande soit retenue comme preuve au lieu du témoignage; qu’elle ait été reçue conjointement avec le témoignage pour illustrer des parties de témoignage. Bref, l’enfant a témoigné devant une audience restreinte et c’est ce témoignage qui est utilisé. Je crois que nous avons essayé à peu près toutes les possibilités, d’une façon ou d’une autre, et vous auriez des problèmes si vous affirmiez que tout l’enregistrement—qui peut durer des heures et des heures—devrait servir de témoignage et être montré au tribunal. Il me semble qu’il serait mieux utilisé en présence d’un groupe restreint—formé peut-être du juge, de l’avocat de la couronne et de l’avocat de la défense. Ensuite, dans la salle d’audience, nous mentionnons que nous avons effectivement visionné un enregistrement magnétoscopique et qu’à partir de là, nous aimerions poser quelques questions à l’enfant; ce que nous faisons ensuite de façon tout à fait inoffensive. Donc, l’enregistrement magnétoscopique est d’abord utilisé pour prendre la déposition initiale de l’enfant et pour éviter de devoir procéder à de nouveaux interrogatoires. Il sert aussi de pièce à conviction pour compléter le témoignage de l’enfant.

Le sénateur Cogger: Je croyais que cet enregistrement n’était montré qu’après le témoignage de l’enfant.

M. Garbarino: Je crois plutôt qu’il est montré avant, mais qu’il est ensuite présenté comme une pièce à conviction pour appuyer le témoignage.

Le sénateur Nurgitz: Peut-être pendant le témoignage.

Le sénateur Cogger: Comment cela est-ce possible?

M. Garbarino: Un enregistrement magnétoscopique montrant le plaignant en train de décrire les faits à l’origine de l’accusation peut être présenté à l’audience si le plaignant confirme dans son témoignage le contenu de l’enregistrement.

Le sénateur Nurgitz: Justement, dans son témoignage.

Le sénateur Cogger: Comment pouvez-vous savoir si l’enfant confirme le contenu de l’enregistrement, si vous ne visionnez pas l’enregistrement en question plus ou moins en même temps?

Le sénateur Nurgitz: Je comprends votre argument.

Le sénateur Godfrey: Je suppose que vous pouvez le montrer avant, puis ensuite demander à l’enfant s’il a vu cet enregistrement avant et, dans l’affirmative, s’il en confirme le contenu.

[Text]

Senator Cogger: I suspect that what you would have to do, mechanically, is show the video tape to the judge, defence counsel and prosecuting attorney so that they know the contents; then the child testifies and then the judge determines whether or not the child has adopted the contents of the video tape, and he then allows the video to be used in court as evidence.

Senator Nurgitz: Madam Chairman, how is this different from any other proceeding where a complainant gives a statement which can be used in precisely the same way as this video tape would be used, either in support of testimony or to show discrepancies? Is that not what we are talking about?

Senator Cogger: I do not want to be difficult, but it seems to me that, mechanically, I have difficulty visualizing this being done.

I have one more question, Madam Chairman. The committee has heard a number of representations, including a representation from the Solicitor General of Saskatchewan, or the Minister of Justice for Saskatchewan.

The Chairman: We have received a brief from Saskatchewan.

Senator Cogger: I believe there have been a number of representations suggesting that where currently the amendment would prescribe that a video tape made soon after the alleged offence could be shown, some have suggested that this should instead be amended to read "a video tape made soon after the disclosure of the alleged offence."

Senator Nurgitz: I love that.

Dr. Garbarino: I would heartily endorse that. I think that is much more realistic.

The Chairman: I think all of the members of the committee would feel that that would be more appropriate.

Dr. Garbarino: That is what the intent ought to be. What you are trying to do is prevent a great deal of contamination of the child's story as well as putting the child through repeated recountings of the story.

If the main goal is to prevent the contamination process, the process begins when public adults start talking to the child about it, which begins when there is the uncovering of disclosure, not when the event occurs. So, if the intent is to prevent contamination and distortion, that is when it ought to come.

In fact, if you take testimony after the event occurred, you could well get much worse information than if you waited until the disclosure. If the child is not ready to talk about it, you won't get very much information.

Senator Cogger: You cannot ever begin to gather evidence before disclosure.

Senator Doyle: Madam Chairman, may I go back to the doctor's reference to adults putting children up to false allega-

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Je suppose que vous devez d'abord présenter l'enregistrement au juge, à l'avocat de la défense et au procureur de la Couronne pour qu'ils en connaissent le contenu. Ensuite, l'enfant témoigne et le juge décide alors si son témoignage confirme ou non le contenu de l'enregistrement, puis autorise, s'il y a lieu, l'utilisation de cet enregistrement comme pièce à conviction.

Le sénateur Nurgitz: Madame la présidente, pourquoi est-ce différent des autres procédures judiciaires où le plaignant fait une déposition qui peut, par la suite, être utilisée exactement de la même façon que cet enregistrement magnétoscopique, c'est-à-dire pour appuyer un témoignage ou, au contraire, en faire ressortir les contradictions. N'est-ce pas de cela dont nous parlons?

Le sénateur Cogger: Je ne veux pas être pointilleux, mais j'ai du mal à imaginer comment cela peut se faire techniquement.

J'ai une autre question, madame la présidente. Le Comité a entendu un certain nombre de témoignages, dont celui du solliciteur général de la Saskatchewan ou du ministre de la justice de la Saskatchewan.

La présidente: Nous avons reçu un mémoire de la Saskatchewan.

Le sénateur Cogger: Quoi qu'il en soit, bon nombre de témoins ont proposé que la disposition prévoyant la présentation d'un enregistrement magnétoscopique réalisé peu après la perpétration de l'infraction reprochée soit modifiée de façon à plutôt se lire comme suit: «un enregistrement magnétoscopique réalisé peu après la divulgation de l'infraction reprochée».

Le sénateur Nurgitz: J'aime bien.

M. Garbarino: Je suis tout à fait d'accord. Je pense que cette formulation est beaucoup plus réaliste.

La présidente: Je pense que tous les membres du Comité préfèrent cette formulation.

M. Garbarino: C'est là l'intention première de cette disposition, c'est-à-dire empêcher que l'on interfère trop dans la version de l'enfant et éviter de lui faire reprendre son récit sans arrêt.

Si l'objectif principal est d'empêcher toute interférence, il est vrai que cela risque de se produire dès le moment où des adultes parlent à l'enfant, c'est-à-dire lorsque l'infraction est divulguée et non lorsqu'elle est perpétrée. Donc, si le but est de prévenir l'interférence et la distortion, c'est après la divulgation de l'infraction reprochée qu'il faut réaliser l'enregistrement magnétoscopique.

En fait, si vous prenez la déposition après la perpétration de l'infraction, vous risquez bien plus d'obtenir de faux renseignements que si vous attendez que l'enfant divulgue lui-même les faits en question. En effet, si l'enfant n'est pas prêt à en parler, vous ne pourrez obtenir beaucoup de renseignements de lui.

Le sénateur Cogger: De toute façon, vous ne pouvez commencer à recueillir des preuves avant que les faits ne soient divulgués.

Le sénateur Doyle: Madame la présidente, puis-je revenir sur les propos de M. Garbarino au sujet des adultes qui pous-

[Text]

tions? There was a relatively small number, 40 out of I have forgotten how many cases, where that had been established. I wonder about the difficulty you might have with children testifying about what they believe to be true—telling the truth, in other words. They would pass a lie detector test. But they could come to that belief or that definition of truth through careful coaching.

If the person who is supporting the child's allegation—say it is the mother—has over a period of time said, "Don't you remember when daddy dandled you on his knee? Didn't he put his hand up the side of your leg, and didn't he do this and that?" And if she says that enough the child will say, "Well, yes, he did. I did not know that was naughty." Children don't recognize a sexual overture as being wrong; they come to learn it is wrong later.

So, if you have a carefully coached child who is suddenly, through coaching, made to believe that certain innocent encounters with the child's father were, indeed, these terrible things that are now before the court, how do you find that out or screen that out? I am not putting too great a weight on this, but it puzzles me.

I quite agree with you; I do not think that children are given to concocting lies when they are aware, or at least sufficiently old enough or knowledgeable enough to be aware, that what they are doing is a very serious thing; that they are not telling a fairy tale. They don't deliberately lie, but they may have strange versions of the truth embedded in their consciousness.

Is that a problem?

Dr. Garbarino: I think it is only a problem if the situation is not set up to permit a gentle probing of the child's account, and people who are experienced in interviewing children are reasonably confident that they can disentangle that.

An article published in the *American Journal of Child Psychiatry* just this past year lays out five or six things that are likely to be characteristic of coached tales versus tales that are genuine. It is possible for someone who is well experienced, from having read an article like that and from having the benefit of their experience, to know how skeptical to be.

If they hear the story said in exactly the same words over and over again, they will become suspicious. If they ask the child how it felt when the father did that, and the child was not coached as to how he or she was supposed to feel, the child may be puzzled about that answer. They may ask the child, "What else happened when he did that"? And the child will be stumped.

The point is that there are ways to validate whether that is a plausible way that a child would recount the story of those events, and it would take an incredibly sophisticated adult to fully prepare a child in every respect. We know that it is very hard for adults to do that. Anyone who tries to assume a false identity, for example, has a difficult time anticipating all of the various questions that could be asked and knowing what the right answers are. In principle, it is a serious concern, but in fact to my knowledge it is almost unheard of that those

[Traduction]

sent des enfants à faire de fausses déclarations? Cela se produit dans une proportion relativement minime, 40 cas sur je ne sais plus combien au total. Je me demande ce qui arrive dans le cas d'un enfant qui répète ce qu'il croit être la vérité, en d'autres termes, qui est persuadé de dire la vérité. Ces enfants sont en mesure de passer l'épreuve du détecteur de mensonge, même si cela n'est que le résultat du lavage de cerveau qu'ils ont subi.

Si la personne qui appuie la déposition de l'enfant, par exemple sa mère, ne cesse de lui dire: «tu te souviens quand papa te faisait sauter sur ses genoux, et qu'il a placé sa main à l'intérieur de ta cuisse, etc.» Si elle le lui répète assez souvent, l'enfant va finir par lui répondre: «oui, je me souviens, mais je ne savais pas que c'était vilain». Les enfants ne voient pas ce qu'il y a de mal dans des avances sexuelles tant qu'on ne le leur dit pas.

Donc, si vous avez affaire à un enfant qui, après s'être fait seriner de la sorte, en arrive à prendre les gestes innocents de son père à son égard pour des avances sexuelles, comment faites-vous pour distinguer le vrai du faux? Je ne veux pas trop insister là-dessus, mais cela m'inquiète un peu.

Comme vous, je ne crois pas que des enfants puissent délibérément mentir, surtout lorsqu'ils sont conscients ou, du moins, assez matures pour réaliser la portée de leur témoignage, mais la vérité peut quand même parfois prendre de drôles de détours dans leur tête.

Est-ce que cela constitue un problème?

M. Garbarino: Cela est un problème lorsque la situation ne permet pas de contre-vérifier discrètement le témoignage de l'enfant. Ceux qui interrogent les enfants ont habituellement suffisamment d'expérience pour parvenir à démêler le vrai du faux.

La revue «*American Journal of Child Psychiatry*» a publié l'an dernier un article exposant cinq ou six caractéristiques permettant de distinguer les témoignages «*appris*» de ceux qui correspondent à la véritable version des faits. Quiconque a lu cet article et a un peu d'expérience sait dans quelle mesure il peut prêter foi au témoignage de l'enfant.

Si l'enfant répète son histoire en se servant toujours des mêmes mots, il y a lieu d'avoir des doutes. Si, lorsqu'on lui demande comment il s'est senti lorsque son père a fait cela et que personne ne lui a dit comment il est censé s'être senti, il sera sûrement embêté de répondre à cette question. Si on lui demande ce qui s'est passé après que son père lui a eu fait cela, il sera incapable de répondre.

Le fait est qu'il existe des moyens pour contre-vérifier le témoignage d'un enfant. Il faudrait qu'un adulte soit extrêmement malin pour pouvoir préparer un enfant à toute éventualité. Nous savons qu'il est très difficile, même pour un adulte, d'arriver à confondre tout le monde. Quiconque essaie, par exemple, d'assumer une fausse identité, a du mal à prévoir toutes les questions qui sont susceptibles de lui être posées et à préparer les réponses qu'il devra donner. En principe, cela constitue un grave problème, mais dans les faits, il est extrêmement rare, à ma connaissance, que l'on puisse recueillir suffi-

[Text]

kinds of allegations ever get substantiated to the point where they would ever appear in a criminal case.

There is a group called Vocal that claims there are many of those, but every survey indicates—and I believe there have been surveys done in Canada as well—that it is difficult to find cases that have actually ended up in court with that kind of background.

I think we can be reasonably confident that professional people can screen that out and that the knowledge base on that is growing month by month. So it is a problem in principle but not so much in fact.

Senator Doyle: Would you have some confidence if you were dealing with this particular bill which does not require you to have intercourse with a child or commit buggery or do one of those dreadful things but simply to touch a child sexually?

All of us who are involved with children as parents, uncles, and so on, are those who are most commonly found guilty or likely to be guilty of these offences. The question would be as to the motivation or the purpose of the person touching the child.

Dr. Garbarino: I wrote an editorial in a Chicago newspaper about this issue. We must not send the message that you should not touch children. In fact, there is some evidence to indicate that children who are not touched enough are most vulnerable to being sexually abused. We want to send the message that it is good to touch children.

Although we are all tense and leery about this, I think we will not find some massive outbreak of people being falsely prosecuted because of innocent touches being misinterpreted. As it works right now, it has the opposite effect. The problem is not one of innocent touches being misinterpreted but of massive amounts of sexual intrusion not being recognized and defined.

In principle you may think that we can push it too far to the other extreme, but I see no reason to believe that is going to happen, because the proof will be to show that it is a sexual touch.

Senator Doyle: I was not thinking of the person who casually touches a child or who might pat a child on the head. I was thinking of a situation where you have parents who have difficulty between themselves; where the mother, who has become estranged from her husband, may be angry with him and will try to use the child as a weapon against the husband. The husband is expected, as the father, to have touched the child. You will have to define what his purpose was in touching the child.

Dr. Garbarino: Those are the most difficult cases and those are the ones that drive people crazy out in the field. In the State of Arizona, the state director told me that six years ago they would have perhaps two of those custody related cases per month, but within a couple of months they were having 500 a

[Traduction]

samment de preuves, à partir d'allégations du genre, pour pouvoir intenter un procès au criminel.

Selon le groupe Vocal, ce genre de situation serait monnaie courante, mais toutes les études indiquent—et je crois que des études semblables ont aussi été menées au Canada—qu'il est très rare que des causes semblables finissent devant les tribunaux.

Je pense qu'il faut faire confiance à l'expérience des professionnels appelés à évaluer ces cas. Ces derniers sont de plus en plus aguerris en la matière. Donc, cela est un problème en principe, mais pas tellement en pratique.

Le sénateur Doyle: Allez-vous être portés à toucher un enfant tout en sachant qu'en vertu de ce projet de loi, vous n'avez pas besoin d'avoir des relations sexuelles avec un enfant ou de commettre un acte de sodomie ou d'autres monstruosités du genre pour risquer l'emprisonnement?

Tous ceux qui sont constamment en contact avec des enfants, que ce soit les parents, les oncles, etc., sont les plus susceptibles d'être accusés de ce genre d'infractions. Le tout est de déterminer l'intention de la personne qui touche l'enfant.

M. Garbarino: J'ai signé un éditorial à ce sujet dans un journal de Chicago. Nous ne devons pas donner l'impression qu'il faut éviter à tout prix de toucher aux enfants. Au contraire, les recherches prouvent que les enfants qui sont le plus privés de contacts physiques sont ceux qui sont les plus susceptibles d'être victimes d'agressions sexuelles. Donc, nous voulons que tout le monde comprenne que les contacts physiques sont bons pour les enfants.

Même si nous sommes tous un peu sceptiques là-dessus, je ne pense pas qu'il risque d'y avoir une soudaine augmentation du nombre de personnes injustement poursuivies parce que leurs intentions ont été mal interprétées. C'est plutôt le contraire qui se produit à l'heure actuelle. Le problème ne réside pas dans le nombre d'actes innocents mal interprétés, mais plutôt dans les innombrables cas d'agressions sexuelles qui ne sont pas reconnues comme telles.

Il se peut que vous ayez l'impression que nous exagérons dans l'autre sens, mais je ne vois aucune raison de s'inquiéter étant donné qu'il faudra faire la preuve qu'il y a eu contact sexuel.

Le sénateur Doyle: Je ne parle pas d'une personne qui touche un enfant en passant ou qui lui caresse la tête. Je parle de parents aux prises avec ces difficultés matrimoniales. Par exemple, une mère séparée peut essayer de se venger en utilisant son enfant comme une arme contre son ex-conjoint. Pourtant, il est normal que le conjoint en question touche son enfant puisqu'il en est le père. Il vous faut alors établir quelle était son intention lorsqu'il a touché son enfant.

M. Garbarino: Ce sont là des cas très difficiles qui donnent effectivement beaucoup de fil à retordre aux intervenants sur le terrain. Le directeur de l'État de l'Arizona m'a dit qu'il y a six ans, il y avait peut-être deux ou trois cas semblables qui se présentaient chaque mois, mais qu'en quelques mois, ce nombre est passé à 500. Ce phénomène s'explique, en partie, par le

[Text]

month. This was in part because all kinds of adults were coming to the conclusion that this was a powerful weapon.

The question is: How do we respond to this? This has been a rapidly evolving problem but already many places are simply raising their index of suspicion whenever there is an allegation in the context of custody. Although it means we may have children who are less protected in those custody disputes, it means we have to look at those allegations with the closest possible attention and suspicious eye. We must first consider what are the motivations of the adults involved.

I believe that people in the field can quickly assess, from talking to the adult, whether the motivation is hostile or vindictive. Then they will consider the list of characteristics of a child's story that are likely to be valid rather than fabricated.

I think we will see a pretty quick cycling through the system where the index of suspicion in custody disputes will be high enough that eventually there will be some discipline among attorneys, who right now in many cases are promoting these allegations. There will also be a growing recognition that it does not work. I think we can deal with that as a community in a way that won't sabotage the whole system.

The Chairman: Dr. Garbarino, you dealt extensively with the child victim and how we elicit the proper evidence from a child in these cases. Could you give us your definition of what is a child. What is the age range and what should be the comprehension level? We would agree that we must deal with children differently than we do with pre-adolescents or adolescents. What is the range and how do we proceed from there? Do we break it down into children and adults or do we have a range that we should be considering?

Dr. Garbarino: I think it makes a lot of sense to think about three groups: children, adolescents and adults. All of these issues become changed in their character as you move into adolescence because of the different role that sexuality plays in the life of an adolescent as opposed to a child. The capacity for memory being meddled with changes dramatically as a child moves into adolescence.

It certainly is impossible to set any age that will give you a conclusive answer, but I think any child who is pre-pubertal, that is, 10 or 11, certainly has to be given very special treatment that is drastically different from that given to adults. In the case of a child 12 years old and over, then on a case-by-case basis you can assess whether that child should be treated more like an adult than a child. Your bill does have a cut-off age of 14 which I think is reasonable. It could possibly be 15 or 13 as well. You have to draw a line somewhere.

At the very lower end it will be rare that you will be able to get information directly from a child younger than three in any of these settings. There was a case in Chicago where a two-and-a-half-year-old testified in an attempted murder case. In our view, the child was inappropriately interviewed and that

[Traduction]

fait que la plupart des adultes s'imaginent que les enfants constituent une arme parfaite.

La question est de savoir comment réagir à ce phénomène. Ce problème a pris rapidement de l'ampleur, mais déjà bien des intervenants se montrent soupçonneux lorsqu'ils ont affaire à des allégations mettant en cause des enfants dont les parents se partagent la garde. Même si les enfants au centre de ces litiges concernant le partage de la garde sont effectivement moins protégés, il faut se montrer très circonspect à l'égard de ces allégations. Il convient d'abord de se pencher sur les motivations des adultes concernés.

À cet égard, je pense que les intervenants sur le terrain sont en mesure, en parlant avec l'adulte, de déterminer rapidement si celui-ci agit par esprit de vengeance. Ils vont ensuite relever les détails, dans le témoignage de l'enfant, qui sont susceptibles d'être vrais plutôt que fabriqués de toute pièce.

Je pense que le système va rapidement s'ajuster et qu'avec le temps, les procureurs vont apprendre à se montrer de plus en plus circonspects à l'égard de ces allégations, plutôt que de les encourager comme la plupart le font à l'heure actuelle. De plus en plus, on va se rendre compte que ce genre d'allégation ne peut aller loin. Je pense que nous pouvons régler ce problème sans saboter l'ensemble du système.

La présidente: M. Garbarino, nous avons beaucoup parlé de l'enfant victime et de la meilleure façon d'obtenir son témoignage dans un cas semblable. Pouvez-vous nous donner votre définition de ce qu'est un enfant? Entre quel âge et quel âge le situez-vous et quel degré de compréhension lui reconnaissez-vous? Nous sommes d'accord qu'il faut traiter les enfants différemment des pré-adolescents ou des adolescents. Mais quelles sont les limites d'âge à établir et comment procédons-nous à partir de là? Nous contentons-nous de faire une distinction entre les enfants et les adultes ou si nous devons établir plusieurs catégories?

M. Garbarino: Je pense qu'il est très logique de faire une distinction entre ces trois groupes, en l'occurrence les enfants, les adolescents et les adultes. Toutes ces questions sont perçues différemment par un adolescent, en raison du rôle différent que la sexualité joue dans sa vie par rapport à la place que celle-ci occupe dans la vie d'un enfant. La vulnérabilité de la mémoire aux influences extérieures change du tout au tout lorsque l'enfant devient adolescent.

Il est impossible de fixer un âge précis qui soit vraiment représentatif, mais je pense que tout enfant dans sa phase de pré-puberté, c'est-à-dire tout enfant de 10 ou 11 ans, doit être traité de façon tout à fait différente des adultes. Dans le cas d'un enfant de 12 ans et plus, il faut procéder au cas par cas pour décider si cet enfant doit être traité comme un adulte plutôt que comme un enfant. Le projet de loi dont nous discutons établit l'âge de démarcation à 14 ans. Cela m'apparaît raisonnable. Ce pourrait cependant tout aussi bien être 15 ou 13 ans, mais il faut bien établir une limite quelque part.

Pour ce qui est des enfants plus jeunes, il est très rare que vous puissiez obtenir des renseignements d'un enfant de moins de trois ans. Il est déjà arrivé, à Chicago, qu'un enfant de deux ans et demi témoigne dans une affaire de tentative de meurtre. À notre avis, l'enfant en question a été mal interrogé et a, par

[Text]

led to some dubious information. That, again, was the adult's problem, not the child's problem. In general, it is rare that you will get anything useful from a child under three years of age. By the time the child reaches the age of 12, the issue has become less pronounced.

The Chairman: What about child offenders?

Dr. Garbarino: One of the things we have learned about sexual abuse is that an overwhelming majority of adult sex offenders start offending as adolescents. Therefore, we must respond to the pre-adolescent or the adolescent offender. Our response up until this time has been either to take a narrow, punitive approach, that is, to punish, and the other is to pass it off as a transitional phase that the child is going through, neither of which approach is likely to do the job. Either a punitive approach or one of non-intervention will likely simply allow that child to continue down that road. Once the child has become linked up in its fantasy, with sexual gratification centring around young children, the chances are that the child will be headed into a career of sex offending.

The good news is that the early adolescent, as opposed to the adult, may be much more amenable to treatment and intervention and being deterred from that course.

Most of the people who deal with adult sex offenders are very pessimistic about ever changing their orientation, but with adolescents there is a different story. We have to get on to those adolescents the first time they do something which can be construed as a sexual offence against a child and begin to work with them in a therapeutic way to redirect their orientation. That is a way of saving a lot of damage later on.

Your bill begins to provide for that, particularly since it talks about teenagers being involved sexually with pre-pubertal children. I think that would be the critical focus.

Fourteen-year-olds who are becoming sexually involved with seven- and eight-year-olds need some help. They do not need to be locked up; they need to be helped to change their orientation because, typically, they will not turn that around themselves. It is the nature of sex to be self-reinforcing.

The Chairman: That was another question I wanted to raise. Apart from the charter implications that we may have, and there may be constitutional implications in the States as well, should it be part of any judicial finding of an offence of this sort that psychotherapy or intervention should be mandatory, rather than going the way of simply locking them up, as you say?

Senator Nurgitz: That, in a sense is a function, though.

The Chairman: That's right; but I feel that in cases of this kind it should be part of any sentence and rather than saying that he will get up to ten years or up to four years, or whatever the case may be, that should be part of it.

Dr. Garbarino: I would agree that, if it is possible to include in the statute that the presumed disposition with an adolescent offender is mandatory treatment of some sort, that seems plausible and reasonable. With any sentencing, simple peniten-

[Traduction]

conséquent, fourni des renseignements peu fiables. Ici encore, le problème se situe plus au niveau de l'adulte plutôt qu'au niveau de l'enfant. En général, il est rare que vous puissiez tirer quoi que ce soit d'utile d'un enfant de moins de trois ans. Avant que l'enfant n'atteigne l'âge de 12 ans, la question aura perdu considérablement de son actualité.

La présidente: Qu'en est-il des jeunes délinquants?

M. Garbarino: Une des choses que nous avons appris à propos des agressions sexuelles, c'est que la grande majorité des agresseurs adultes commencent à commettre ce genre de délit dès l'adolescence. Il importe donc de faire de la prévention auprès des pré-adolescents ou des adolescents. Jusqu'ici, nous avons toujours préconisé, dépendamment des cas, de ne pas imposer une peine trop sévère mais de quand même punir le coupable, ou encore de passer l'éponge en considérant que l'enfant passe par une étape transitoire. Le danger avec une telle approche est d'encourager l'enfant à poursuivre dans cette voie. Une fois qu'il aura réalisé ses fantasmes, qui consistent à trouver son plaisir sexuel en s'attaquant à de jeunes enfants, il y a de fortes chances qu'il récidivera.

La bonne nouvelle est que le traitement pourrait donner de bien meilleurs résultats chez les jeunes adolescents que chez les adultes et qu'ils pourraient être ramenés sur la bonne voie.

La plupart des gens qui travaillent auprès des adultes coupables d'infractions sexuelles ont très peu d'espoir de les ramener sur la bonne voie, alors que la situation est différente auprès des adolescents. Il faut traiter les adolescents dès après la première fois qu'ils commettent un acte considéré comme une infraction sexuelle envers un enfant afin de les réorienter. Nous pouvons ainsi éviter beaucoup de dommages.

Votre projet de loi comporte, dès le début, des mesures en ce sens, puisqu'il porte sur les adolescents ayant des rapports sexuels avec des enfants n'ayant pas atteint l'âge de la puberté. Ce sont, à mon avis, les cas critiques.

Les adolescents de 14 ans qui ont des rapports sexuels avec des enfants de 7 ou 8 ans ont besoin d'aide. Ils n'ont pas besoin d'être enfermés, mais plutôt d'être aidés afin d'être ramenés sur la bonne voie, car ils n'y arriveront pas seuls. Plus on a de rapports sexuels, plus on en veut.

La présidente: Je voulais justement vous poser une question à ce sujet. Si l'on fait abstraction d'éventuelles répercussions en vertu de la Charte—ou peut-être même de la constitution aux États-Unis—ne devrait-on pas dans le cas d'une infraction de ce type obliger le coupable à subir des traitements psychothérapeutiques plutôt que l'enfermer, comme vous dites?

Le sénateur Nurgitz: Cette mesure a cependant une certaine fonction.

La présidente: C'est exact, mais tout verdict rendu dans des cas de ce type devrait prévoir également ce traitement plutôt que seulement une peine maximale de dix ans ou de quatre ans, selon le cas.

M. Garbarino: Je conviens que s'il est possible d'incorporer dans la loi une disposition exigeant qu'un adolescent coupable d'une infraction sexuelle subisse un traitement de quelque sorte, il serait plausible et raisonnable de le faire. Tout ce que

[Text]

tiary sentencing, everything we know would say that that is a good formula for increasing the risk of it, because what will happen in the penitentiary will be reinforced sexual deviance; you do not get better, sexually, when you go to prison; you get worse. If you are already off track as an adolescent, you will get further off track; you will not get better.

Senator Nurgitz: But if you do not have an offence which you can target and trigger, then they will never get into a system of any kind—

Dr. Garbarino: Right.

Senator Nurgitz: —except we know for sure that they will grow up to be paedophiles of the worst kind.

Dr. Garbarino: I agree. There does need to be a legal ground for action against adolescent offenders with younger kids, because you will simply be delaying prosecution until adulthood; you will not be preventing prosecution.

Senator Godfrey: What about a 13-year-old with a 13-year-old?

Dr. Garbarino: There the question is the nature of the interaction. A 13-year-old who is sexually aggressing another 13-year-old may not be a child molester—

Senator Godfrey: I am talking about sexually—

Dr. Garbarino: —but may be a rapist in the making. One of the things that we are learning is that, whereas we used to think that sex offenders confined themselves to children or adults, in fact, there is a lot of overlap there, too. Anybody who is either aggressing against a peer sexually or is sexually involved with a much younger child—and typically, I am talking about pre-pubertal children and adolescents—there ought to be some intervention. But a 13-year-old with a 13-year-old where there is no sexual aggression is normal.

The Chairman: This gets to a question of consent.

Senator Nurgitz: Yes; but if consent does not apply, it is a form of assault.

Dr. Garbarino: Consent—

Senator Nurgitz: I am worried that there are a lot of offences being committed at this moment.

Dr. Garbarino: Right. The most common place for teenagers to have sex—at least in the States now—is in their home in the late afternoon, because it is the one place that they know there are no adults. Whenever I talk about this at this time of day, I always notice a lot of parents begin to look at the clock, because, as I say, your kids know where you are, but do you know where they are?

Senator Fairbairn: I have another point about treatment or assistance for paedophiles. I do not know whether there are special arrangements for people who are paedophiles and are in prison, but I know that during our tour of prisons last spring we often ran into situations where, first of all, psychiatric or psychological help was strained; there was not enough of it.

[Traduction]

nous savons à propos d'une simple peine d'emprisonnement est qu'elle accroît les risques puisque le séjour dans un pénitencier ne fait que renforcer la perversion sexuelle: vous n'améliorez pas vos pratiques sexuelles quand vous allez en prison, vous les aggravez. Un adolescent qui a déjà dévié de la bonne voie, va dévier davantage. Il ne reviendra certainement pas sur le droit chemin.

Le sénateur Nurgitz: Mais si vous n'établissez pas d'infraction repère, ils n'entreront jamais dans un système de quelque sorte que ce soit . . .

M. Garbarino: C'est exact.

Le sénateur Nurgitz: Sauf qu'ils deviendront sans aucun doute des pédophiles de la pire espèce.

M. Garbarino: J'en conviens. Il faut absolument établir des mesures juridiques régissant les délits commis par des adolescents envers de jeunes enfants. Sinon, on ne fait que retarder les poursuites jusqu'à l'âge adulte, on ne les prévient pas.

Le sénateur Godfrey: Et s'il s'agit d'un enfant de 13 ans avec un enfant de 13 ans?

M. Garbarino: Tout dépend de la nature des rapports. Un enfant de 13 ans qui commet une agression sexuelle contre un autre enfant de 13 ans n'est peut-être pas coupable d'attentat à la pudeur envers un enfant . . .

Le sénateur Godfrey: Je parle d'agression sexuelle . . .

M. Garbarino: . . . mais de viol. Nous avons l'habitude de croire que les agresseurs sexuels s'en tenaient aux enfants ou aux adultes alors, qu'en fait, il y a énormément de chevauchement. Quiconque agresse sexuellement une personne de son âge ou un enfant—et je parle d'enfants n'ayant pas atteint l'âge de la puberté et d'adolescents—devrait subir des traitements. Par ailleurs, un rapport sexuel entre deux adolescents de 13 ans est normal s'il n'y a pas agression.

La présidente: Nous en revenons à la question du consentement.

Le sénateur Nurgitz: Oui, mais s'il n'y a pas consentement il y a une forme d'agression.

M. Garbarino: Consentement . . .

Le sénateur Nurgitz: Je crains qu'il n'y ait un grand nombre d'infractions commises à ce moment-ci.

M. Garbarino: C'est exact. Le plus communément, les adolescents ont des rapports sexuels—du moins aux États-Unis—à la maison à la fin de l'après-midi, car ils savent que c'est à ce moment-là l'un des endroits où il n'y a pas d'adultes. Chaque fois que je tiens ces propos à cette heure-ci, je remarque toujours qu'un certain nombre de parents commencent à regarder leur montre car, comme je leur dis, vos enfants savent où vous êtes, mais savez-vous où ils sont?

Le sénateur Fairbairn: Je voudrais soulever un autre point concernant le traitement des pédophiles ou l'aide qui leur est accordée. Je ne sais pas s'il existe des dispositions spéciales pour les gens qui sont pédophiles et emprisonnés, mais je me rappelle que lors de notre visite de certaines prisons le printemps dernier nous nous sommes aperçus, d'abord, que l'aide

[Text]

But there was also an attitude—and I think, Senator Doyle, that I am correct in this—that even though a sentencing judge might say that this person must have psychiatric help, the tendency would be not to give it right away, but to wait until farther along in the term, because it would be sort of wasted in the beginning. I always found that a little hard to come to grips with.

Senator Doyle: “We will give them a short course on their way out.”

Senator Fairbairn: We did run into that attitude, and it was bothersome at the time—whether it was for this kind of offence or any other offence, the attitude was that you did not do it right away; you waited for them to settle in, or whatever. I often wondered whether the “settling in” was not the time to be giving it.

I want to go back to my concern about the accused and the court and this kind of thing. We had an interesting angle yesterday from the Minister of Justice from our Northwest Territories, who made the point that often in a remote area, in a small place, even the question of putting an accused in another room was difficult because there might not be another room; it might be a single-room place. Somebody else raised the question of partitioning or screening—a child from the accused.

Senator Nurgitz: I did.

Senator Fairbairn: There was some conversation about whether what was going on behind the screen in terms of coughs, or whatever, would be just as frightening to the child. Do you have views on that?

Dr. Garbarino: There are limitations on the surroundings. The first thing is to assert the principle that you want the child to feel safe. That is what you are trying to accomplish. Then the question is: What are the mechanics of doing that?

As I pointed out before, some of the American judges have found that children will feel safe in the courtroom if they do not have to make eye contact or if a protective person is placed next to them. Simply removing the accused from the room may not make the child feel safe, particularly if the child knows the person is out there or saw which door the accused went through. We have to see to it that the judge has a lot of leeway in carrying out his mission, namely, to make the child feel safe and protected in the courtroom—protected from the accused, protected from defence counsel, protected from anybody. The child has to feel that the judge is the child's ally. If that can be done, then I am sure that the physical arrangements can be worked out. The evidence from the States is that there are all kinds of ways, if that is the core motive of the presiding judge. That puts a lot of responsibility there, but that is inevitable.

Senator Spivak: I want to know whether in your view there is an increased number of adolescent offenders or increased reporting.

Dr. Garbarino: Of adolescent offenders, particularly?

[Traduction]

psychiatrique ou psychologique est forcée—et il n'y en a pas assez—mais également—et je crois, sénateur Doyle, que j'ai raison à ce sujet—que même lorsqu'un juge exige dans son verdict que la personne reçoive de l'aide psychiatrique, on a tendance à ne pas la lui fournir immédiatement, mais d'attendre qu'elle ait purgé une partie de sa peine parce qu'au départ ce serait du temps perdu. J'ai toujours trouvé cette attitude un peu difficile à comprendre.

Le sénateur Doyle: «Nous allons leur donner un cours accéléré avant qu'ils ne sortent.»

Le sénateur Fairbairn: Nous avons bel et bien remarqué cette attitude qui nous a dérangé à l'époque, qu'il s'agisse de ce type d'infraction ou d'un autre type. C'était l'attitude adoptée, à savoir de ne pas accorder d'aide psychiatrique dès le début de la peine d'emprisonnement, mais d'attendre que la personne ait passé quelque temps dans les lieux. Je me suis souvent demandée s'il n'aurait pas mieux valu accorder cette aide dès le départ.

Je voudrais revenir à mes préoccupations concernant entre autres l'accusé et le tribunal. Le ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest nous a fait voir la question sous un angle intéressant hier lorsqu'il a signalé que dans une région isolée, une petite localité, il était souvent difficile même de faire attendre l'accusé dans une autre pièce parce qu'il n'y a souvent pas d'autre pièce. Quelqu'un d'autre a parlé d'installer un écran...

Le sénateur Nurgitz: C'est moi.

Le sénateur Fairbairn: ... pour séparer un enfant de l'accusé. On s'est toutefois demandé si ce qui se passait derrière l'écran, un toussotement par exemple, ne ferait pas tout autant peur à l'enfant. Quelle est votre opinion à ce sujet?

M. Garbarino: Il y a des restrictions quant aux lieux. Il faut d'abord faire valoir le principe que l'enfant doit se sentir en sécurité. C'est ce que l'on essaie d'accomplir. Il faut alors se demander comment y arriver?

Comme je l'ai déjà signalé, des juges américains ont découvert que les enfants pouvaient se sentir en sécurité dans une salle de tribunal s'ils n'avaient pas à regarder l'accusé dans les yeux ou s'ils étaient accompagnés d'une personne protectrice. Faire sortir l'accusé de la pièce ne rassure pas nécessairement l'enfant, particulièrement si celui-ci sait que l'accusé est là et qu'il a vu par quelle porte il est sorti. Il faut voir à ce que le juge ait beaucoup de latitude pour remplir sa mission, qu'il fasse en sorte que l'enfant se sente en sécurité et protégé dans le tribunal—protégé contre l'accusé, l'avocat de la défense, quiconque—et qu'il lui fasse sentir qu'il est son allié. De cette façon, je suis sûr que les dispositions pertinentes peuvent être prises. Aux États-Unis, de nombreuses méthodes ont été utilisées, selon le juge présidant le procès. Il assume beaucoup de responsabilité, mais c'est inévitable.

Le sénateur Spivak: Je voulais savoir si à votre avis le nombre de contrevenants adolescents augmentait ou le nombre de cas rapportés augmentait.

M. Garbarino: De contrevenants adolescents plus particulièrement?

[Text]

Senator Spivak: And adult offenders.

Senator Nurgitz: All offenders, yes.

Senator Spivak: Yes. There is a lot of debate about that, and I wondered what you thought.

Dr. Garbarino: There is a lot of debate about that. I suspect that what we have seen is that there are certain kinds of situations which are risky. Some of those situations have increased in number. For example, there is a study done here in Canada which asks the question: What is the child's likelihood of being assaulted, depending upon how close the child is to being in a family with two biological parents? It is basically found that the further away you get from that, the more the risk to the child. There are many evolutionary reasons for thinking that is true, which reasons have to do with the investment of the parent, the nature of the incest tabu and so on. If that is true, then we ask whether more and more children are growing up in other kinds of situations besides that one and we might expect that more kids are being exposed that way.

I think the evidence is undeniable that that part of it is true. In the United States, for example, we know that a major sort of risk for a child is to be found in a household with a mother and a mother's boyfriend. That holds an elevated risk of all kinds of abuse. We now have a male in the house who assumes, with respect to the child, a particular role, of power and authority; but this adult does not have an investment in that child. What the child represents to that male may well be the prior sexual life of his new spouse or girlfriend. So the child represents something which is pretty risky when compared to the family which has two biological parents, wherein the child represents to the father something very different. He represents that relationship with the mother rather than somebody else's relationship. I think it is easy to see why, if children are in that situation, there is an elevation of risk.

It is certainly true that the historical evidence we have is hard to assess, but there is no shortage of sexual assault against children, historically. Children used to be boarded out a lot and we do not do that as much. That put a lot of young children at risk, girls who were sent out to be in service. We have probably reduced the risk in that respect and increased it in another. The net effect may be that perhaps the risk is about the same, although we do not really know. It is really a matter of changing the source of the risk, and that would apply across the board.

As for adolescents, it seems to be that they are under less adult supervision than they once were and it may well be that there are more offences because of that. That is speculative, however, and I do not think anybody really knows for sure. We must keep in mind that we are coming to terms with what has always been there. Within this century, we have evidence in the form of studies conducted by people like David Finkelhor, who has asked people in their 50s, 60s and 70s this kind of question, which gives us an idea of how much sexual abuse was going on involving people who were around the age of 10 in the

[Traduction]

Le sénateur Spivak: Et de contrevenants adultes.

Le sénateur Nurgitz: Les deux, oui.

Le sénateur Spivak: Oui. On discute beaucoup de cette question et je me demandais quel était votre avis.

M. Garbarino: Cette question fait l'objet d'énormément de discussions. J'ai idée que nous nous sommes rendus compte qu'un certain type de situation pouvait être dangereux. Le nombre de certaines de ces situations a augmenté. Par exemple, nous effectuons actuellement au Canada une étude qui pose la question suivante: Quelle est la probabilité qu'un enfant soit agressé, selon qu'il vive ou non dans sa famille avec ses deux parents biologiques? On a essentiellement découvert que plus l'on s'éloigne de cette situation, plus il y a de risques pour l'enfant. Il y a de nombreuses raisons d'ordre évolutif qui permettent de penser que cette conclusion est véridique, raisons qui ont à voir, entre autres, avec l'investissement du parent et la nature du tabou de l'inceste. Par conséquent, comme de plus en plus d'enfants grandissent dans des conditions différentes de celles-là, nous pouvons nous attendre à ce que de plus en plus d'enfants soient exposés à ce danger.

Nous avons une preuve indéniable à l'appui. Aux États-Unis, par exemple, nous savons que l'enfant qui se trouve dans un ménage avec sa mère et l'ami de sa mère court un grand risque, pour tous types d'agression. L'enfant se trouve dans la maison en présence d'un homme qui assume un rôle particulier par rapport à lui, qui est en position d'autorité, mais qui n'investit pas dans l'enfant. En outre, cet enfant peut très bien représenter pour l'homme la vie sexuelle antérieure de sa nouvelle épouse ou amie. Il se trouve donc dans une position assez risquée par rapport à celui qui vit avec ses deux parents biologiques et qui représente pour son père quelque chose de très différent, soit la relation qu'il a avec la mère plutôt que la relation qu'elle a eue avec quelqu'un d'autre. Il est à mon avis facile de voir pourquoi les risques sont plus élevés pour les enfants qui vivent dans ce contexte.

Les données historiques dont nous disposons sont sans aucun doute difficiles à évaluer, bien qu'il y ait toujours eu énormément d'agressions sexuelles contre les enfants. Il y eut un temps où les familles en difficulté avaient l'habitude d'envoyer leurs enfants vivre dans d'autres foyers, les jeunes filles travailler chez des gens. Ces situations présentaient beaucoup de risques pour les jeunes enfants. Nous avons probablement réduit les risques à cet égard mais les avons accrus à un autre égard. En fait, le risque est peut-être le même, quoique nous ne le sachions pas réellement. En fait, c'est en général la source du risque qui a changé.

Quant aux adolescents, il semble que de nos jours ils soient moins surveillés qu'ils ne l'ont déjà été et peut-être est-ce pour quoi il y a davantage d'infractions. C'est une hypothèse que personne, je suis sûr, n'a pu vérifier avec certitude. Il faut garder à l'esprit que nous faisons face à une situation qui a toujours existé. Des études ont été effectuées, au cours du siècle, par des gens comme David Finkelhor. Ce dernier a posé ce type de questions à des gens de 50, 60 et 70 ans, afin d'avoir une idée de la fréquence des agressions sexuelles quand ces gens avaient environ 10 ans, soit dans les années 1920 ou 1930.

[Text]

1920s or 1930s. There seems to have been no dramatic change between the situation in 1910 and that in 1970.

Senator Spivak: Does that mean that you would attribute the primary cause to changed family circumstances and not necessarily to the early years of a child's life? I suppose that the two are really related.

Dr. Garbarino: I think that where there is increased risk it is mainly due to changed family circumstances, and I probably have to stop there.

The Chairman: On that point, do we have any firm statistics on the offenders themselves as to whether they were abused as children? Is that the group from which by far the greatest number of offenders are taken? Do we know?

Dr. Garbarino: I think the studies that do exist would tell you that that is the largest category. One of the problems has been to do with the research. Up until recently, research on adult sex offenders has been superficial in the sense that it is not the result of a long term relationship. Judith Becker has worked with the same group of offenders over a ten-year period. What happens is that year by year, they admit more and more of what they did and what happened to them. If these cases are examined quickly and superficially, the researcher may get the impression that the subject was not sexually abused or that he committed an act of sexual abuse once. It is embarrassing for him to admit that he was victimized and he would be worried about all of the things he had done. Over the years, however, he will admit what he did and what happened to him, and a longer and longer story emerges. Those are the studies that will reveal these enormous figures, where people will actually admit to molesting 500 or 2,000 children. If the same people were interviewed only once, the researcher might get an admission to the molestation of one, two or four children.

The Chairman: You have made one other pessimistic comment about the improbability of curing these people or helping adult offenders. Are there any statistics on that or has it been examined in any great detail yet?

Dr. Garbarino: The matter has been examined by the people who run treatment-of-offender programs. As I understand their reports, they are almost unanimous in saying that it is a very difficult process which would take years and would also take somebody who is highly committed, because, for most of these offenders, what you are asking them to do is to give up their sex lives.

To get a notion of what that change is like would be to go around this room and say to each senator that he or she must become a paedophile. How could we do that? Presumably, it is not something we could casually accede to. We could not easily say, "Oh, yes, I will start having sex with children tomorrow." This is a deep-seated thing with us. Just as it is difficult to change us in that direction, we must understand

[Traduction]

Il ne semble pas y avoir eu de changement radical entre 1910 et 1970.

Le sénateur Spivak: Voulez-vous dire que vous considéreriez comme principale cause de ce problème le changement des conditions familiales et pas nécessairement le déroulement des premières années de la vie de l'enfant? Je suppose que ces deux facteurs sont liés.

M. Garbarino: Je crois que si le risque s'est accru, c'est principalement en raison du changement des facteurs familiaux et je dois probablement m'arrêter là.

La présidente: Disposons-nous de statistiques sur les contrevenants, afin de savoir s'ils ont eux-mêmes été victimes d'agressions lorsqu'ils étaient enfants? La majorité des contrevenants ont-ils subi des agressions étant jeunes? Le savons-nous?

M. Garbarino: Selon moi, les études qui existent à ce sujet vous répondaient dans l'affirmative. L'un des problèmes a trait à la recherche. Jusqu'à récemment, la recherche sur les adultes coupables d'infractions sexuelles est demeurée superficielle dans le sens où elle n'a pas porté sur une longue période. Judith Becker a travaillé avec le même groupe de contrevenants pendant dix ans. Chaque année, ces gens ont révélé de plus en plus de détails sur l'acte qu'ils avaient commis et ce qu'ils avaient eux-mêmes subi. Le chercheur qui examinerait les cas rapidement et superficiellement pourrait avoir l'impression que le sujet n'a jamais été victime d'une agression sexuelle et qu'il n'a lui-même commis qu'une seule infraction sexuelle. En effet, il n'admettra pas volontiers qu'il fut à un moment donné victime et il s'inquiètera de tous les autres actes qu'il aura commis. Avec les ans toutefois, il sera davantage enclin à révéler ce qu'il a fait et ce qu'il a subi. L'histoire s'allonge alors. C'est ce type d'études qui révèle des chiffres énormes et selon lesquels les gens vont en fait admettre avoir brutalisé 500 ou 2 000 enfants. La même personne interrogée une fois risque de ne confier au chercheur qu'elle a brutalisé qu'un, deux ou quatre enfants.

La présidente: Vous avez formulé un autre commentaire pessimiste concernant l'improbabilité de soigner ces gens et de venir en aide aux contrevenants adultes. Disposons-nous de statistiques sur cette question et a-t-elle fait l'objet d'études approfondies?

M. Garbarino: Cette question a été étudiée par les gens qui s'occupent de programmes de traitement des contrevenants. Si j'ai bien compris leurs rapports, ils s'entendent pratiquement à l'unanimité pour dire que c'est un traitement très difficile qui ne donne des résultats qu'après de nombreuses années en autant que la personne collabore énormément, parce que pour la plupart des contrevenants il s'agit d'abandonner leur vie sexuelle.

Ce changement représente pour ces gens la même chose que si l'on demandait ici à chaque sénateur ou sénatrice de devenir pédophile. Comment pourrions-nous y arriver? C'est selon toute vraisemblance une chose à laquelle on n'arrive pas facilement. On ne peut pas seulement dire «très bien, je vais commencer à avoir des rapports sexuels avec des enfants demain». C'est une attitude profondément ancrée en nous. Il est tout

[Text]

how difficult it would be to go the other way. That is why I think so pessimistically about it.

The main answer really lies in trying to provide a lot of social control. These people cannot be allowed to be with children, or, if they are with children, they must be under very careful supervision. You would probably have to monitor them essentially forever. We simply have not done that.

The Chairman: And how can we in our system? We can sentence a person to a certain period of incarceration, but once that period is over he is free to go. As you say, if he is not cured of his anti-social habits, we can expect to see him incarcerated in the future. How can we deal with this or can we deal with it in any practical way?

Dr. Garbarino: Frankly, I can see no alternative to expecting a repetition of that sort of behaviour after a period of incarceration or hoping that you have done something in treatment during the period of incarceration or instituting what is essentially permanent supervision.

Senator Nurgitz: The latter is not likely.

Dr. Garbarino: It is not likely; so this is the cost we will bear.

Senator Nurgitz: I have a quick question, Madam Chairman. I think that, in envisaging these situations, we all assume a male adult offender as against a female. Is there much of an incidence of adult females offending against either female or male children?

Dr. Garbarino: I think the people who study this most have said that, yes, we have had a kind of underrepresentation of females; that we have underestimated the size of that problem. But I think there is fairly firm agreement that the numbers will never approach anything like those respecting males. There are probably many reasons for that. One is the way in which males and females are socialized to interact with children. There are some basic differences in the way males and females approach children. There are probably also basic differences in the way sexuality is expressed.

There clearly are female offenders out there. In fact, people who have studied group molestation cases—some of the day-care cases involving rings—have found that women are disproportionately represented there as against individual cases, although individual cases do exist.

The Chairman: Dr. Garbarino, we thank you very much for your presentation today. We are grateful to have had you with us.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

aussi difficile de changer notre vie en ce sens que de changer la leur dans l'autre sens. C'est pourquoi je suis si pessimiste à ce propos.

La principale solution au problème consiste à assurer un énorme contrôle social. On ne peut permettre à ces gens d'avoir des contacts avec des enfants ou, s'ils en ont, il faut les surveiller chaque fois très attentivement. Il faudrait probablement les surveiller toute leur vie et nous ne l'avons tout simplement pas fait.

La présidente: Comment le pourrions-nous dans notre système? Nous pouvons condamner une personne à une peine d'incarcération d'une certaine durée, mais une fois cette peine purgée la personne est libérée. Comme vous l'avez dit, s'il n'a pas été guéri de ses habitudes anti-sociales, nous pouvons nous attendre à ce qu'il soit de nouveau incarcéré. Comment pouvons-nous régler ce problème ou trouver une façon utile de le régler?

M. Garbarino: Franchement, ou bien nous nous attendons à ce que le contrevenant récidive après avoir été incarcéré ou bien nous espérons qu'il a reçu des traitements pendant sa période d'incarcération ou bien il fait l'objet en somme d'une supervision permanente.

Le sénateur Nurgitz: Il est peu vraisemblable qu'on prenne cette dernière mesure.

M. Garbarino: Oui, et c'est le prix que nous avons à payer.

Le sénateur Nurgitz: Je voudrais poser une courte question, madame la présidente. Je crois que dans chacun de ces cas nous tenons pour acquis qu'il s'agit d'un mâle adulte contre une femme. Y a-t-il des cas d'agression de la part de femmes adultes contre des petites filles ou des petits garçons?

M. Garbarino: Je crois que les gens qui ont le plus étudié le problème ont indiqué qu'il y avait sous-représentation des femmes, qu'on avait sous-estimé l'ampleur du problème. Je crois que l'on s'entend cependant pour dire que le nombre d'infractions commises par les femmes ne s'approchera jamais de celui des infractions commises par les hommes. Il y a probablement de nombreuses raisons qui expliquent ce phénomène, l'une d'entre elles étant la façon dont les hommes et les femmes apprennent à agir avec les enfants. Il y a des différences fondamentales entre l'attitude des hommes et des femmes envers les enfants. En outre, il y a probablement aussi des différences fondamentales dans la façon d'exprimer la sexualité.

Il existe de toute évidence des contrevenantes. En fait, les gens qui ont étudié les cas d'attentat à la pudeur à l'intérieur de groupes—certains des cas s'étant produits dans des garderies—ont découvert que la proportion des femmes est beaucoup plus élevée que dans la cas d'infractions individuelles, quoiqu'il existe des infractions individuelles.

La présidente: Je vous remercie beaucoup, monsieur Garbarino, d'être venu témoigner ici aujourd'hui. Nous vous en sommes reconnaissants.

Le Comité poursuit sa séance à huis clos.

APPENDIX "LEG-6-A"

BRIEF TO
THE SENATE STANDING
COMMITTEE ON JUSTICE
AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS
CONCERNING BILL C-15

Presented by

Saskatchewan Justice

January 12, 1987

Introduction:

Saskatchewan Justice is pleased to see that the Federal Government is addressing the need to rework existing offences and is attempting to enhance the protection of children by creating new offences. In addition, we are pleased to see that the Bill recognizes the need to supplement or change the existing law relating to children's evidence.

However, we have a number of concerns with respect to Bill C-15 which are outlined below:

A. Evidence and Procedural:

1. Corroboration Eliminated: Section 246.4

We are in agreement with the proposed repeal of Section 586 of the *Criminal Code* and Section 16 of the *Canada Evidence Act*. However, in absence of any legislation specifically overruling the common-law rule of practice requiring that the trier of fact be warned of the inherent frailties of a child's evidence, this rule of practice will still survive. In our view, this rule should be abrogated.

2. Exclusion of the Accused: Sections 442(2.1) and (2.2):

Since this proposal accepts that the goal of the proceedings is to enable a full hearing and that this may necessitate the exclusion of the accused from the court subject to the availability of closed circuit television, there does not appear to be any reason for this provision to be limited to the evidence given by the "complainant" as other children may be required to testify in the same proceedings and may also find the presence of the accused intimidating.

ANNEXE «LEG-6-A»

MÉMOIRE AU
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DE LA JUSTICE
ET
DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES
SUR LE PROJET DE LOI C-15

Présenté par

Le ministre de la Justice de
la Saskatchewan

Le 12 janvier 1987

Introduction:

Le ministre de la Justice de la Saskatchewan est heureux de constater que le gouvernement fédéral est conscient de la nécessité de redéfinir certaines infractions actuelles, et qu'il a jugé bon, pour mieux protéger les enfants, d'en créer de nouvelles. C'est également avec satisfaction que nous saluons l'initiative du gouvernement qui, dans ce projet de loi, a voulu répondre au besoin de parfaire ou de modifier la loi actuelle en ce qui concerne les témoignages d'enfants.

Nous voulons cependant vous communiquer certaines réserves à propos du projet de loi C-15, et plus précisément sur les points suivants:

A. Preuve et procédure:

1. Non-exigibilité de la corroboration: Article 246.4

Nous approuvons l'abolition de l'article 586 du *Code criminel* et de l'article 16 de la *Loi sur la preuve au Canada*, comme proposé dans le projet de loi. Toutefois, comme il n'existe aucun texte législatif pour contrecarrer la pratique courante en droit commun exigeant que le juge des faits soit mis en garde contre l'inhérente fragilité du témoignage d'un enfant, cette pratique continuera d'avoir cours. À notre avis, celle-ci devrait être abrogée.

2. Exclusion de l'accusé: Paragraphes 442(2.1) et (2.2):

Étant donné que cette proposition reconnaît que la procédure a pour objectif de favoriser l'audition intégrale de tous les témoignages, et que, pour cela, il peut être nécessaire, dans certaines circonstances, d'exclure l'accusé de la salle d'audience à condition que celui-ci puisse voir le déroulement du procès sur un appareil de télévision en circuit fermé, il ne semble pas justifié de restreindre ce principe au seul témoignage du plaignant, car la présence de l'accusé pourrait tout aussi bien intimider d'autres enfants qui pourraient être appelés à témoigner au cours du même procès.

3. Order Restricting Publication: Sections 442(3) and (3.1):

Since Section 38 of the *Young Offenders Act* precludes publication not only of identity of the young person who is the offender but also any child or young person who appeared as a witness in connection with the offence, in our view legislation should be consistent and the protection should apply equally when such witnesses appear in adult proceedings.

4. Video Taped Evidence: Section 643.1:

We have concerns about the evidentiary effect intended for the video taped complaint.

If this evidence is intended to show consistency or to prove the contents of the statement, then the provision goes beyond its original goal of being an aid to the child when testifying in court and far beyond what is necessary to encourage the use of video tapes in the investigative and preparation stages. In addition, it creates an inconsistency in the treatment of the evidence of complainants whose statements are video taped and those whose statements are audio-taped or given in writing or orally. Such a distinction would not be consistent with this purpose.

In any event, should this provision be enacted, we do not see any reason why the evidence should only be used if there has been a video tape made of the complaint. Audio tapes are more likely to be readily available, therefore, we feel the legislation should be amended to include that procedure. In addition, we feel the procedure to be followed in admitting the video or audio tape should be more clearly articulated in the legislation.

So far as the pre-conditions for admissibility are concerned, we feel the requirement that the tape be made "soon after the offence" should be altered to "disclosure of the offence" in light of the common delays which occur in child abuse cases due to the particular circumstances of such cases. Finally, once the pre-conditions for introduction of the video taped evidence have been complied with, in our view the legislation should clearly state that the video or audio tape is admissible.

5. Children's Evidence: Evidence Act Section 16.

While this legislation attempts to make it easier for a child to be recognized as capable of testifying in court, we do not believe that these provisions go far enough. We have a concern that, once again, children are presumed incompetent whereas all other witnesses are presumed competent until challenged. This assessment of a child's ability to testify is arbitrary and is not backed by any evidence. We would suggest that the integrity of the proceedings can be protected if all witnesses are presumed competent and the issue of capacity is allowed to be raised by any party to the proceeding or by the court.

If this suggestion is not acceptable, then we would suggest that maintaining the tender years doctrine of age 14 is not

3. Ordonnance de non publication: Paragraphes 442(3) et (3.1)

Étant donné que l'article 38 de la *Loi sur les jeunes contrevenants* interdit à quiconque de publier le nom non seulement des jeunes contrevenants mais également de tous autres enfants ou mineurs qui pourraient être appelés à témoigner en rapport avec la présumée infraction, nous estimons que les lois devraient être cohérentes et que cette protection devrait également être assurée aux témoins qui comparaissent dans des procès intentés à des adultes.

4. Enregistrement du témoignage sur bande magnétoscopique: Article 643.1

Nous nous demandons si la disposition sur l'enregistrement magnétoscopique du témoignage du plaignant, telle que libellée, aura l'effet souhaité.

Si ce procédé a pour but de montrer la cohérence de la déposition ou d'en reproduire fidèlement le contenu, cette disposition va au-delà de l'intention initiale qui était d'aider l'enfant à porter témoignage devant le tribunal et accorde une valeur excessive à l'utilisation de bandes magnétoscopiques vidéo à l'étape de l'enquête et de la préparation du dossier. Il y a en outre lieu de se demander si le témoignage d'un plaignant donné sur bande vidéo aurait la même valeur que celui donné sur bande audio, par écrit ou oralement. Une telle inégalité de traitement ne serait pas conforme au but visé.

Quoi qu'il en soit, si cette disposition est adoptée, nous ne voyons pas pourquoi on se limiterait au témoignage sur bande vidéo. Comme les bandes audio seraient, semble-t-il, beaucoup plus faciles à réaliser, nous estimons que le libellé devrait être modifié pour inclure ce procédé. En outre, la procédure admise pour recueillir un témoignage sur bande vidéo ou sur bande audio devrait être clairement définie dans la loi.

Quant aux conditions préalables régissant l'admissibilité de ce genre de témoignage, il vaudrait mieux remplacer l'expression «peu après la perpétration de l'infraction» par l'expression «peu après la divulgation de l'infraction», compte tenu des délais qui s'écoulent habituellement en cas de sévices faits aux enfants, vu les circonstances particulières qui entourent ce genre d'événements. Enfin, une fois les conditions de recevabilité du témoignage sur bande vidéo réunies, la loi devrait clairement stipuler que le témoignage peut être donné sur bande vidéo ou audio.

5. Témoignages d'enfants: Article 16 de la Loi sur la preuve au Canada.

Bien que cette mesure législative vise à reconnaître la légitimité du témoignage d'un enfant au tribunal, les dispositions du projet de loi actuel ne vont pas assez loin, à notre avis. Nous craignons en effet que les enfants soient une fois de plus considérés comme incapables à témoigner contrairement aux autres témoins qui sont toujours présumés compétents jusqu'à preuve du contraire. Cette évaluation de l'aptitude à témoigner d'un enfant est arbitraire et sans fondement. Pour protéger l'intégrité des procédures, il faudrait, à notre avis, que tous les témoins soient présumés aptes à témoigner, quitte à ce que cette capacité puisse être mise en doute par la poursuite ou le plaignant ou par le tribunal lui-même.

Si cette proposition n'est pas recevable, nous estimons qu'il y aurait lieu de remettre en question le principe voulant que

longer acceptable. The age of criminal responsibility in the *Young Offenders Act* is 12 and to rationalize federal legislation we feel the presumption of capacity, if it is to be retained, should at least relate to those 12 years of age and over.

With respect to the specific drafting of Section 16, we would suggest that the use of the term "sufficiently intelligent" is not an appropriate test as it may be interpreted, as it has been in one case, to mean something more than average intelligence.

6. Exclusion of the Public from Court

Bill C-15 does not make any change to the Section 442(1) of the present *Criminal Code*. We feel now is a good time to address this question and ensure that the provision may be resorted to if it is necessary to obtain a full and candid account of the alleged offence from the victim or any witnesses to the offence.

B. Offences:

1. Consent and the "Close in Age" Defence

As a general comment, we would suggest that now would be an excellent time to address the "no consent defence" provision in Section 246.1(2). This has always been a problematic section since it is illogical to found a charge of assault on an act which was consented to. The new offences in Bill C-15, in our view, will satisfy those acts which were intended to be covered by Section 246.1(2).

If the Bill were to be passed as presently drafted, it would be possible to charge sexual assault rather than sexual interference for the same behaviour at the election of the Crown. This does not have the appearance of justice or fairness.

Furthermore, subsection 139(3) of Bill C-15 is not based on a "close in age" determination as there is no requirement that the offender be less than three years older than the complainant. We would suggest that removing proposed Section 139(2) and adding a "close in age" provision to Section 139(3) would make these provisions more workable.

2. The Mistake of Fact Defence

Section 139(4) and (5) limit the availability of this defence to an accused who has taken all reasonable steps to ascertain the age of the complainant. This is a vague test and may result in a person having a defence when they took all the reasonable steps but then, beyond all reason, honestly held the belief that the person was over the age in question. While we recognize that the goal of this provision is to place an onus on an accused to take steps to find out the age of the person with whom he or she is involved, we do not think this provision will have that effect and that on balance, the test of a reasonable and honest belief on the part of the accused may be more workable.

l'enfance se termine à 14 ans, car il ne vaut plus. *La Loi sur les jeunes contrevenants* fixe déjà à 12 ans l'âge de la responsabilité criminelle, et si l'on veut qu'il y ait concordance entre les lois fédérales, la notion d'aptitude présumée à témoigner, à supposer qu'on veuille la conserver, devra au moins être ramenée à 12 ans.

Quant au libellé de l'article 16, nous estimons que l'expression «suffisamment intelligente» n'est pas appropriée, car elle prête à interprétation, comme cela s'est déjà vu dans une cause où l'on avait prétendu que le mot «suffisamment» voulait dire «plus intelligent que la moyenne».

6. Exclusion du public de la salle d'audience.

Le projet de loi C-15 n'apporte aucune modification au paragraphe 442(1) du *Code criminel* actuel. Le temps est venu, à notre avis, de se poser ce problème afin que cette disposition puisse être invoquée s'il apparaissait nécessaire que la victime ou des témoins viennent raconter en détails et spontanément leur version de l'infraction présumée.

B. Infractions:

1. Preuve de consentement et de faible écart d'âge entre le plaignant et le prévenu.

De façon générale, nous estimons qu'il est à peu près temps qu'on s'interroge sur la recevabilité de la preuve de consentement du plaignant prévue au paragraphe 246.1(2). Cette disposition a toujours posé des problèmes, car logiquement, on ne peut accuser quelqu'un d'agression si l'on a pleinement consenti à l'acte. Les nouvelles infractions créées par le projet de loi C-15 définiront plus clairement certains actes qui étaient censés être couverts par le paragraphe 246.1(2).

Si le projet de loi devait être adopté tel quel, le même comportement pourrait donner lieu tantôt à une accusation d'agression sexuelle, tantôt à une accusation de contact sexuel, selon le choix de la poursuite. Cela ne semble ni juste ni acceptable.

En outre, le paragraphe 139(3) du projet de loi C-15 ne semble pas fondé sur la détermination de la différence d'âge qui sépare le contrevenant et le plaignant, car il n'est nulle part exigé que le contrevenant soit de moins de trois ans l'ainé du plaignant. A notre avis, si l'on biffait le paragraphe 139(2) et si l'on ajoutait, dans le paragraphe 139(3), une disposition prévoyant un mince écart d'âge entre le contrevenant et le plaignant, ces dispositions seraient plus faciles à appliquer.

2. Preuve d'erreur.

Les paragraphes 139(4) et (5) posent certaines restrictions quant à la recevabilité de ce genre de preuve lorsque l'accusé a pris tous les moyens raisonnables en vue de vérifier l'âge du plaignant. Comme cet élément est difficile à vérifier, il pourrait arriver qu'après avoir pris toutes les précautions voulues en vue d'établir l'âge du plaignant, le contrevenant ait jugé, de bonne foi et en toute bonne conscience, que le plaignant avait dépassé l'âge fixé par la loi. Si nous reconnaissons que le but de cette disposition est d'imposer à l'accusé le fardeau de vérifier l'âge des personnes avec qui il a des rapports, nous ne croyons toutefois pas que cette disposition aura les effets escomptés et nous estimons que tout compte fait, il vaudrait peut-être mieux admettre l'évaluation raisonnable et honnête de l'accusé.

3. "For a Sexual Purpose"

The new provisions of sexual interference (Section 140), invitation to sexual touching (Section 141) and exposure of genitals (Section 161(2)) make reference to "for a sexual purpose" without any definition of the term. In our view, a definition would assist the court and decrease litigation.

C. Buggery:

Clause 3 of the Bill selects the "feeble minded" for protection under Section 154 without any reference to an age at which they would be able to consent to this type of activity. If the "feeble minded" have been added here in order to protect them from some sort of exploitation, we would suggest that it would make more sense to include them in the class of persons protected from sexual interference by those in authority, rather than singling out buggery as an activity to which they cannot consent.

So far as the age of consent is concerned, the provision with respect to buggery is not consistent with the scheme set out by the legislation as a whole. In all other respects, persons over the age of 14 may consent to any form of sexual activity as long as they are not exploited by those in authority. We feel we may have a great deal of difficulty supporting the suggestion that one should be older to consent to buggery if this were to be challenged under the *Charter*. In addition, the section is drafted to allow for actions of buggery between a husband and wife. In today's society, young couples, unmarried, may live together in their teens and any discrimination based on marital status may be seen to be arbitrary in such circumstances.

D. Repeal of Section 157—Gross Indecency:

Presumably the repeal of Section 157 of the *Criminal Code* is justified by the proponents of this step by the argument that the new provisions sufficiently cover the circumstances previously dealt with by this section. We are concerned that some of the activity covered under that section which have an obvious sexual connotation and are abusive but which do not involve either a touching or an invitation to touch will now be legal and non-prosecutable.

E. Bestiality:

It is our view that compelling a person to commit bestiality is one of the more serious offences and if the distinction between summary conviction and indictable offences within this area is maintained, we would suggest that this is one which should be indictable. However, we believe there is some merit to creating all of these offences as dual procedure offences so that the seriousness of the activity, the harm to the victim and the possible effect on the victim of lengthy and elaborate proceedings may all be considered by the Crown and

3. «A des fins d'ordre sexuel».

Les nouvelles dispositions définissant les contacts sexuels (article 140), l'incitation à des contacts sexuels (article 141) et l'exhibition d'organes génitaux (paragraphe 161(2)) utilisent toutes l'expression «à des fins d'ordre sexuel» sans que ce terme ne soit défini nulle part. A notre avis, une telle définition aiderait les tribunaux à fonder leur jugement et diminuerait les litiges éventuels.

C. Sodomie:

L'article 3 du projet de loi place expressément les «simples d'esprit» sous la protection de l'article 154, sans mentionner à partir de quel âge ces personnes pourraient être aptes à consentir à ce genre d'activité. Si les «simples d'esprit» ont été ajoutés ici afin qu'ils soient protégés contre ce genre d'exploitation, il serait beaucoup plus logique, à notre avis, de les inclure dans la catégorie de personnes avec qui ceux qui sont en situation d'autorité ne peuvent avoir de contacts sexuels que de mentionner expressément la sodomie comme activité à laquelle ils ne peuvent pas consentir.

En ce qui concerne l'âge du consentement, la disposition sur la sodomie n'est pas régie par les mêmes principes qu'on retrouve partout ailleurs dans le projet de loi. Dans toutes les autres dispositions, les personnes de plus de 14 ans peuvent consentir des activités sexuelles, quelle que soit leur forme, pour autant qu'elles ne sont pas exploitées par ceux avec qui elles ont un lien de dépendance. Nous aurions sans doute beaucoup de difficulté à soutenir qu'il faut être plus vieux pour consentir à la sodomie, si cet article était remis en question en vertu de la charte des droits. En outre, tel que libellé, cet article permet la sodomie entre mari et femme. Or, de nos jours, il arrive que des jeunes couples non mariés vivent ensemble dès l'adolescence; cela étant dit, toute forme de discrimination basée sur l'état marital pourrait être jugée arbitraire dans ces circonstances.

D. Abrogation de l'article 157 — actes de grossière indécence:

Selon toute vraisemblance, l'abrogation de l'article 157 du *Code criminel* serait justifiée par l'argument voulant que les nouvelles dispositions soient suffisamment englobantes pour couvrir les circonstances précédemment prévues par cet article. Nous craignons que certaines des activités énoncées dans cet article, qui sont nettement d'ordre sexuel et abusif mais qui ne comportent aucun attouchement ni incitation à des touchers, soient désormais considérées comme légales et non punissables en loi.

E. Actes de bestialité:

Nous sommes d'avis que le fait de forcer une autre personne à commettre un acte de bestialité est l'une des plus graves infractions qui soient et si la différence entre l'infraction punissable par procédure sommaire et le délit criminel est maintenue, nous croyons que cet acte devrait être considéré comme un délit criminel. Toutefois, nous croyons qu'il y a certaines justifications à créer deux catégories de délits pour ces infractions; cela permet à la Couronne de considérer la gravité de l'acte, le tort fait à la victime et l'effet des longues procédures

an election made to a summary conviction procedure if that appears appropriate in the circumstances.

Respectfully Submitted by:

Bob Andrew
Minister of Justice and
Attorney General
for the Province of Saskatchewan

compliquées sur sa vie et d'opter pour une procédure sommaire si les circonstances le justifient.

Respectueusement soumis par

Bob Andrew
Ministre de la Justice et
procureur général
de la province de la Saskatchewan

Copy sent to:
The Honourable Ray Hnatyshyn

cc: L'honorable Ray Hnatyshyn



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Erikson Institute:

Dr. James Garbarino, President, The Erikson Institute for
Advanced Study of Child Development, Chicago, Illinois,
U.S.A.

De l'Institut Erikson:

D^r James Garbarino, président, The Erikson Institute for
Advanced Study of Child Development, Chicago, Illinois,
É.-U.A.

24
232



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, February 5, 1987

Le jeudi 5 février 1987

Issue No. 7

Fascicule n° 7

Seventh proceedings on:

Septième fascicules concernant:

Consideration of the subject-matter of
Bill C-15, "An Act to amend the Criminal Code
and the Canada Evidence Act"

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15,
«Loi modifiant le Code criminel et la Loi
sur la preuve au Canada.

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by
the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to examine the sub-
ject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Crimi-
nal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the
said Bill coming before the Senate or any matter relating
thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 4 novembre
1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par
l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridi-
ques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur
du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la
Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi
soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 5, 1987

(9)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:30 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Godfrey, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (8)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses: From the Government of Nova Scotia: The Honourable Edmund L. Morris, Minister of Social Services. *From Izaak Walton Killam Hospital for Children and Dalhousie University:* Dr. John Anderson, Director of Ambulatory Services and Associate Professor, Department of Pediatrics. Ms. Mary Cooley, Chairperson, Services for Sexual Assault Victims and Ms. Sharon Hope-Irwin, Representative, Cape Breton Transition House and Manager of Town Day Care, Glace Bay, Nova Scotia.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

The Minister of Justice made a statement and answered questions.

At 11:45 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 FÉVRIER 1987

(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Godfrey, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (8)

Présents: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, Attaché de recherches.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins: Du gouvernement de la Nouvelle-Écosse: L'honorable Edmund L. Morris, ministre des Services sociaux. *De l'hôpital pour enfants Izaak Walton Killam et de l'Université de Dalhousie:* M. John Anderson, directeur des services de clinique externe et professeur agrégé, au département de pédiatrie. M^{me} Mary Cooley, présidente des services aux victimes d'agression sexuelle et M^{me} Sharon Hope-Irwin, représentante de la maison de transition du Cap-Breton et directrice de la garderie municipale de Glace Bay, en Nouvelle-Écosse.

Le comité, conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-15, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

Le ministre a fait une déclaration et avec les autres témoins, a répondu aux questions posées.

À 11 h 45 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 5, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are very pleased to have with us this morning the Honourable Edmund L. Morris, Minister of Social Services for the province of Nova Scotia. He has brought with him a number of his distinguished and expert colleagues who are working directly in the field dealing with the same types of problems we are considering in the proposed amendments to the Criminal Code and Canada Evidence Act.

Mr. Morris, would you be good enough to introduce your colleagues to us?

Honourable Edmund L. Morris, Minister of Social Services, Government of Nova Scotia: Honourable senators, in doing so may I say that the Nova Scotia Committee on Family Violence deeply values the opportunity, truly, to appear before your committee on Bill C-15.

May I introduce, honourable senators, our delegation? Dr. John Anderson, is Director of Ambulatory Services, Izaak Walton Killam Hospital for Children, and Associate Professor, Department of Pediatrics, Dalhousie University; Mary Cooley is the chairperson of Services for Sexual Assault Victims; Sharon Hope-Irwin, is a board member of the Cape Breton Transition House in Sydney, and is also an imaginative manager of Town Day Care, Glace Bay, Cape Breton; Debra Burris is the supervisor of the Child Abuse Register, Nova Scotia Department of Social Services; Elizabeth McNaughton is Senior Research and Planning Officer, Nova Scotia Department of Social Services; Carmen Moir is the Deputy Minister, Nova Scotia Department of Social Services; and I am chairperson of the Nova Scotia Committee on Family Violence, and I have the honour to be Minister of Social Services in the Government of Nova Scotia.

Honourable senators, the government and people of our beloved, small province are earnestly committed to the inhibition and suppression of domestic violence. For this reason we are pleased to see the initiatives taken by the federal government as represented by Bill C-15 and by your honourable and distinguished committee's careful consideration of this important bill.

We agree with the thrust of the bill and commend the presentation of amendments to the Criminal Code and the Canada Evidence Act, which we believe will provide in their generality further support to those who are working towards the suppression of domestic violence. We are pleased, too, that the federal government has presented this and other valued opportunities

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 5 février 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous accueillons avec grand plaisir ce matin l'honorable Edmund L. Morris, ministre des Services sociaux de la Nouvelle-Écosse. Il est accompagné d'un certain nombre de ses distingués collègues et experts qui travaillent directement sur le terrain et qui sont aux prises avec les types de problèmes que nous examinons dans le projet de loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Monsieur Morris, auriez-vous l'amabilité de nous présenter vos collègues?

L'honorable Edmund L. Morris, ministre des Services sociaux, gouvernement de la Nouvelle-Écosse: Honorables sénateurs, permettez-moi d'abord de vous dire que le comité de la Nouvelle-Écosse sur la violence familiale attache beaucoup d'importance au fait qu'il a l'occasion de comparaître devant votre comité au sujet du projet de loi C-15.

Avec votre permission, honorables sénateurs, je vous présente notre délégation. M. John Anderson est directeur de la clinique externe de l'hôpital pour enfants Izaak Walton Killam et professeur agrégé au département de pédiatrie de l'Université Dalhousie; M^{me} Mary Cooley est présidente des Services aux victimes d'agression sexuelle; M^{me} Sharon Hope-Irwin est membre du conseil d'administration de la maison de transition du Cap-Breton à Sydney et elle dirige aussi de façon fort avisée la garderie municipale de Glace Bay, au Cap-Breton; M^{me} Debra Burris est responsable du registre des cas de violence faite aux enfants, au ministère des Services sociaux de la Nouvelle-Écosse; M^{me} Elizabeth McNaughton est agente principale de recherches et de planification au ministère des Services sociaux de la Nouvelle-Écosse; M^{me} Carmen Moir est sous-ministre des Services sociaux de la Nouvelle-Écosse; quant à moi, je suis président du comité de la Nouvelle-Écosse sur la violence familiale. J'ai aussi l'honneur d'être ministre des Services sociaux de la Nouvelle-Écosse.

Honorables sénateurs, le gouvernement et la population de notre petite province bien-aimée sont fermement décidés à réprimer et à éliminer la violence familiale. C'est la raison pour laquelle nous nous réjouissons que le gouvernement fédéral prenne les mesures énoncées dans le projet de loi C-15 et que votre honorable et distingué comité étudie en profondeur ce projet de loi important.

Nous acceptons le principe de ce projet de loi et accueillons avec satisfaction les modifications qu'il propose au Code criminel et à la Loi sur la preuve au Canada, car nous croyons que de façon générale, ces modifications donneront de nouveaux moyens à ceux qui travaillent à l'élimination de la violence familiale. Nous nous réjouissons également que le gouvernement fédéral offre aux provinces, y compris à la Nouvelle-

[Text]

to the provinces, including Nova Scotia, for consultation and dialogue before passing these important amendments into law.

The commitment of the Nova Scotia government in these matters is exemplified by the formation and activities of a wide-ranging Nova Scotia Committee on Family Violence.

It occurred to us, honourable senators, that for a brief moment you might be interested in how our province not large in numbers seeks to respond. Some have been kind enough to say—perhaps flatteringly—that the Nova Scotia response is one of the most effective in the country.

The Family Violence Committee was convened in early 1983. It includes, rather uniquely, representatives of several provincial departments of government and many other interest groups, such as the provincial departments of the Attorney General; Health; Housing; Policy Board of the Executive Council; the Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women; the Nova Scotia Police Commission; Police Chiefs of Nova Scotia; the Royal Canadian Mounted Police; each Transition House in our province; the social work departments of hospitals—primarily in the Halifax-Dartmouth metropolitan area, because of convenience of meeting; the Registered Nurses Association of Nova Scotia; the Nova Scotia Social Services Council; and several important representative community agencies, such as Services for Sexual Assault Victims and the Naomi Society in Antigonish.

I list these, honourable senators, in order to display the bringing together of both governmental and nongovernmental agencies in one overarching provincial committee, which has been an effective instrumentality in our province.

Indeed, the Family Violence Committee has been responsible for the development and co-ordination of a number of initiatives designed to resist domestic violence in Nova Scotia, as are the amendments in Bill C-15 before you, and to support the victims of domestic violence. Among the committee's undertakings and achievements are: the development of a stable funding base for Transition Houses in our province; the impetus for development of a protocol to be used in all Nova Scotia hospitals relating to the diagnosis, treatment and referral to support services of battered wives; encouragement to the Attorney General's Department, and, in turn, its direction to police officers to make arrests as well as to lay charges against wife batterers in appropriate circumstances—which material has been enclosed as an appendix with this printed brief—a significant step which has again, honourable senators, occasionally been held up as a model in Canada of direction by the Attorney General to police departments in this important area; development and promulgation of guidelines for transition houses and safe houses in our province; encouragement to the Nova Scotia Police Commission and to chiefs of police in the province to implement training courses for police officers in the causes and suppression of family violence and child abuse; and development and implementation of media campaigns against child abuse and wife battering.

[Traduction]

Écosse, la possibilité de se faire entendre et l'occasion de dialoguer avant que soient adoptées ces importantes modifications.

La création et les activités du comité de la Nouvelle-Écosse sur la violence familiale, doté d'un vaste mandat, témoignent de l'engagement du gouvernement de la Nouvelle-Écosse à l'égard de ce problème.

Il nous a semblé, honorables sénateurs, que cela vous intéresserait, ne serait-ce qu'un bref moment, d'apprendre comment une petite province comme la nôtre cherche à lutter contre ce problème. On nous a fait la délicatesse de nous dire—peut-être par flatterie—que la solution de la Nouvelle-Écosse est une des meilleures au pays.

Le comité sur la violence familiale a été créé au début de 1983. Fait assez rare, plusieurs ministères de la province et de nombreux autres groupes d'intérêt y sont représentés, soit les ministères de la Justice, de la Santé et de l'Habitation, le bureau d'orientation du Conseil exécutif, le conseil consultatif de la Nouvelle-Écosse sur le statut de la femme, la commission de police de la Nouvelle-Écosse, l'association des chefs de police de la Nouvelle-Écosse, la Gendarmerie royale du Canada, chaque maison de transition de la province, les départements de travail social des hôpitaux—principalement ceux de la région métropolitaine d'Halifax-Dartmouth, parce qu'il est plus facile d'y tenir des réunions—l'association des infirmières diplômées de la Nouvelle-Écosse, le conseil des services sociaux de la Nouvelle-Écosse ainsi que plusieurs importants organismes communautaires représentatifs, tels les Services aux victimes d'agression sexuelle et la *Naomi Society* d'Antigonish.

Honorables sénateurs, j'en ai fait l'énumération pour vous montrer que nous avons réussi à réunir des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux dans un seul comité provincial, dont l'efficacité est reconnue dans notre province.

De fait, le comité sur la violence familiale a été chargé d'élaborer et de coordonner un certain nombre de mesures visant à réprimer la violence familiale en Nouvelle-Écosse, ce qui est aussi le but du projet de loi C-15 dont vous êtes saisis, et d'aider les victimes de cette violence. Entre autres projets et réalisations, le comité a créé une base stable de financement pour les maisons de transition de la province; il est l'instigateur d'un protocole sur l'établissement du diagnostic, la détermination du traitement et le renvoi à des services de soutien pour les femmes battues, qui servira dans tous les hôpitaux de la province; il a encouragé le ministère de la Justice à ordonner aux services de police d'arrêter les hommes qui maltraitent leur épouse et de déposer des accusations contre eux s'il y a lieu—vous trouverez cette documentation en annexe à notre mémoire; il s'agit encore, honorables sénateurs, d'une mesure importante qui a parfois été citée comme un modèle canadien de directives que peut donner un procureur général aux services de police dans cet important domaine; le comité a aussi élaboré et promulgué des lignes directrices applicables aux maisons de transition et aux maisons-secours de notre province; il a encouragé la commission de police et les chefs de police de la province à offrir aux agents des cours de formation sur les causes de la violence familiale et des mauvais traitements infligés aux enfants et sur les façons de les supprimer; enfin, il a éla-

[Text]

With the development of a stable funding base, the number of Transition houses in Nova Scotia has increased. Remembering our small population, because fewer people live in the four Atlantic provinces than live in metropolitan Toronto—and if I may be permitted to say this, we enjoy it that way, given that we have 884,300 people in our whole province, it is significant that the number of transition houses has increased from two to six, a total of 104 spaces, which is equivalent to 32 spaces for every 100,000 women 15-years of age and over. Provincial funding for transition houses during the current year is equivalent to more than \$2 per capita of that female population 15 and over, and approximately \$1 per capita of the total provincial population—one of the highest expenditures pro rata in the country.

Services to abused children in Nova Scotia are provided by 13 Children's Aid and Family and Children's Services Societies and five district offices of the Department of Social Services, as well as through the facilities and the staff members, internationally recognized and acclaimed, of the Izaak Walton Killam Hospital.

The Nova Scotia Department of Social Services has strengthened provincial legislation relating to the reporting of actual or suspected child abuse. Everyone who knows of or suspects child abuse, without exception, is required by provincial law to make the fact known. With appreciated cost-sharing from Health and Welfare Canada, the Family Violence Committee carried out a very strong public information media program using newspapers, radio, television, billboards and universal public utilities mailings to encourage the public to recognize and report child abuse.

The media campaign and other initiatives have resulted in an increase in cases reported to the Nova Scotia Child Abuse Register from 45 in 1981 to 237 in 1985. That is a fivefold increase in the number of reported and recorded instances of child abuse in the provincial child abuse register. Of these 237 cases, which would translate into more than 2,500 in Ontario population numbers, 147, or 62 per cent, involved sexual abuse. Two in every three of the child abuses registered in the provincial register in the most recent full year for which statistics are now available involved child sexual abuse. To assist agencies with increasing caseloads, the Department of Social Services has provided cost sharing for 11 additional staff members in child welfare agencies this year alone.

Honourable senators, a major advance which we hope will flow from your distinguished consideration of Bill C-15, is the strong improvement by both deepening and broadening statistical data on domestic violence. Much of our policymaking in Canada today is subjective. Currently, the Canadian Centre for Justice Statistics collects data from police departments on the number of assaults reported, whether or not charges have

[Traduction]

boré et lancé des campagnes de publicité contre les mauvais traitements infligés aux enfants et aux femmes.

Grâce à la création d'une base stable de financement, le nombre de maisons de transition en Nouvelle-Écosse a grimpé. Si nous tenons compte de notre faible population, parce qu'il y a moins d'habitants dans les quatre provinces de l'Atlantique que dans la région métropolitaine de Toronto et, si vous me permettez de le dire, nous sommes satisfaits qu'il en soit ainsi; étant donné, donc, que la province entière compte 884 300 habitants, il est significatif que le nombre de maisons de transition soit passé de deux à six, pour un total de 104 places, soit 32 places par centaine de milliers de femmes de 15 ans et plus. Le niveau de financement provincial pour l'année courante équivaut à plus de 2 \$ par personne si l'on ne tient compte que de la population féminine de 15 ans et plus, et à environ 1 \$ par personne par rapport à la population totale de la province—ce qui représente un niveau de dépense parmi les plus élevés au pays, toute proportions gardées.

Il y a en outre en Nouvelle-Écosse 13 sociétés d'aide à l'enfance et services à la famille et à l'enfance, et cinq bureaux de district du ministère des Services sociaux, en plus des installations et du personnel de l'hôpital de réputation internationale Izaak Walton Killam, qui offrent tous des services aux enfants victimes de mauvais traitements.

Le ministère des Services sociaux de la Nouvelle-Écosse a renforcé la loi provinciale relative à la déclaration des cas réels ou soupçonnés d'enfants maltraités. Ainsi, quiconque connaît ou soupçonne un pareil cas, sans exception, est tenu par une loi provinciale de le divulguer. Grâce au financement partiel assuré par Santé et Bien-être social Canada, le comité sur la violence familiale a lancé une vigoureuse campagne d'information publique en utilisant les journaux, la radio, la télévision, les babillards communautaires et les envois postaux des compagnies de services publics, pour encourager le public à reconnaître et à signaler les cas d'enfants maltraités.

Cette campagne de sensibilisation ainsi que d'autres mesures ont fait passer de 45 en 1981 à 237 en 1985 le nombre de cas inscrits au registre provincial relatif aux mauvais traitements infligés aux enfants, soit une augmentation de 500 p. 100 du nombre de cas signalés et enregistrés. De ces 237 cas, ce qui représenterait plus de 2 500 cas en Ontario compte tenu de sa population, 147, ou 62 p. 100, étaient des cas d'agression sexuelle. Au cours de la dernière année complète pour laquelle nous avons des statistiques, deux cas sur trois d'enfants maltraités inscrits au registre étaient des cas d'agression sexuelle. Cette année seulement, pour aider les organismes à s'occuper d'un nombre de plus en plus élevé de cas, le ministère des Services sociaux a financé partiellement le recrutement de 11 employés supplémentaires.

Honorables sénateurs, un grand pas en avant qui, nous l'espérons, découlera de votre brillante étude du projet de loi C-15 est la grande amélioration qualitative et quantitative des données statistiques sur la violence familiale. Au Canada aujourd'hui, la plupart des décisions des pouvoirs publics sont subjectives. À l'heure actuelle, le *Canadian Centre for Justice Statistics* recueille auprès des services de police des données sur le nombre d'agressions signalées, qui ne précisent pas si des

[Text]

been laid and whether the assault has been committed by an adult or young offender.

Honourable senators, we have included in the blue pages at the end of our brief the current statistical report forms of the Canadian Centre for Justice Statistics. To respond with appropriate policies and programs to resist, to suppress, domestic violence and to assist its victims, we need much more hard data information. By way of illustration we need to know whether the parties involved are related; the relationship; the ages of the assailant and victim as well as the sex; the locale of the offence, not only geographically but whether it occurred in a private residence or outside a private residence; the time of day; the day of the week; other circumstances such as the apparent presence of alcohol or drugs; and whether it is a first or subsequent offence. We also need to know the disposition of each case.

In our desire and anxiety to contribute to the deepening and broadening of hard data information, we in Nova Scotia have moved to standardize the report form used by our own transition houses in order to secure more detailed data so that policymakers can respond based upon empirical evidence rather than on mostly subjective belief.

Without more data from the police and courts and better co-ordination of the data collection from all sources, we know less than we need to know as a society about the extent of domestic violence; its details; what services are required; where they are required; and in what order of priority. We are of the opinion that Nova Scotia, and Canadians generally, are deeply concerned about domestic violence and are prepared to support measures to deal with the problem. Without adequate, detailed, hard data with which to respond to domestic violence, program and policy decisions may, despite every good intent and earnestness, be inadequate or inappropriate.

We would therefore, respectfully ask that your committee use its substantial influence to urge the development and provision of significantly improved hard data statistics so that we can identify services and responses required. We understand that the Canadian Centre for Justice Statistics, which has been most co-operative with us, is currently undertaking a feasibility study on this matter. In our view, it is indispensable that the hard fact data base be improved, along with legislative change. Support which you would lend to these efforts would surely be influential and be greatly valued and appreciated.

I should like to turn now, briefly, to a few specific matters in Bill C-15 itself.

We support the use of video-taped evidence in proceedings as set out in the proposed subsection 643.1 in Bill C-15. We believe benefits will occur not only at the time of court hearings but also throughout the process leading up to hearings, particularly in eliminating the need for victims to give repeated accounts.

[Traduction]

accusations ont été portées ni si l'agression a été commise par un adulte ou un jeune.

Honorables sénateurs, les pages bleues à la fin de notre mémoire contiennent les statistiques actuelles du centre. Pour élaborer des politiques et des programmes qui permettraient de réprimer et de supprimer la violence familiale et d'en aider les victimes, nous avons besoin de beaucoup plus de données d'enquête. Par exemple, nous avons besoin de savoir si l'agresseur et la victime se connaissent; leur relation; leur âge et leur sexe; l'endroit précis de l'infraction, non seulement le lieu géographique mais si l'agression a été commise à l'intérieur ou à l'extérieur d'une résidence privée; l'heure et le jour de l'agression; les autres circonstances comme la présence apparente d'alcool ou de drogues; et enfin, s'il s'agit d'une première infraction ou d'une récidive. Nous avons également besoin de savoir comment s'est réglé chaque cas.

Dans notre vif désir de contribuer à l'amélioration qualitative et quantitative des données d'enquête, nous avons entrepris de normaliser le formulaire de rapport utilisé par nos maisons de transition, en vue d'obtenir des données plus détaillées, grâce auxquelles les décideurs gouvernementaux pourront réagir en se fondant sur des preuves empiriques plutôt que principalement sur des croyances subjectives.

Si nous n'obtenons pas de la police et des tribunaux des données supplémentaires et si nous ne coordonnons pas mieux la collecte des données provenant de toutes sources, il nous manque, en tant que société, des éléments pour connaître l'importance de la violence familiale, ses «détails», et pour déterminer les services requis, où ils le sont et dans quelle ordre de priorité. Nous estimons que les habitants de la Nouvelle-Écosse, et les Canadiens en général, se préoccupent beaucoup de la violence familiale et sont prêts à appuyer des mesures pour lutter contre ce problème. Or, si nous n'avons pas suffisamment de données d'enquête détaillées qui nous permettent de réagir, les décisions et programmes gouvernementaux, malgré les bonnes intentions et la bonne volonté, risquent de se révéler inadéquats ou inappropriés.

Par conséquent, nous demandons respectueusement à votre comité de recourir à sa grande influence pour accélérer la production et la publication de statistiques d'enquête très améliorées, de façon que nous puissions établir les services et solutions nécessaires. Nous croyons savoir que le Canadien Centre for Justice Statistics, avec qui nous avons établi d'excellentes relations, procède actuellement à une étude de faisabilité sur cette question. À notre avis, il est essentiel que la base de données d'enquête soit améliorée, en même temps que les modifications législatives. Nous sommes certains que votre appui à cet égard aura beaucoup d'influence et nous vous en serions très reconnaissants.

J'aimerais maintenant aborder brièvement quelques points particuliers du projet de loi C-15 lui-même.

Nous appuyons l'utilisation d'enregistrements magnétoscopiques comme témoignages dans une poursuite, comme le prévoit l'article 643.1 proposé. Nous estimons en effet que la présentation d'un témoignage sous cette forme sera avantageuse non seulement au moment de l'audience mais également tout au long du processus y aboutissant, particulièrement parce qu'il

[Text]

We support the wording proposed for subsection 643.1, that a video tape made soon after the alleged offence in which the complainant describes the acts complained of, "... may be shown if the complainant adopts the contents of the video tape while testifying." If it were shown after the testimony of the complainant, it might do little to alleviate the trauma of the complainant. We believe that a video tape being shown to the court as testimony of the complainant secures a greater justice by providing a safe and even procedure for the complainant's testimony. We support the proposed subsection 643.1.

We also support elimination of a requirement for corroborating evidence. We are concerned that the changes to the Canada Evidence Act relating to child witnesses may still be too restrictive. It would appear that many child victims will be excluded from giving testimony, without which there may well be no case. We support the recommendation of the Badgley report, known to your committee, that every person deemed competent to testify and that the cogency of the testimony be a matter of weight rather than admissibility.

We are concerned that there be assured and adequate provision for the arrangements contemplated in the proposed subsection 422(2.2) so that the presiding judge, or justice as the case may be, can in fact exclude the accused from the courtroom during the testimony of the complainant. Subsection 422(2.1) will be without effect if the arrangements required for such exclusion in subsection 422(2.2) are not available. We also urge that the word "necessary" in the proposed subsection 422(2.1)—which reads, "if the judge or justice is of the opinion that the exclusion is necessary to obtain a full and candid account of the acts complained of from the complainant"—be amended to read "desirable".

Honourable senators, I would like to ask my colleague, Dr. John Anderson to speak to this point. He will not tell you this, but I may be permitted as minister to do so. He is recognized in Canada and abroad as one of the foremost international authorities on resistance and suppression of child abuse.

Dr. John Anderson, Director of Ambulatory Services, Izaak Walton Killam Hospital for Children, and Associate Professor, Department of Pediatrics, Dalhousie University: Thank you, Mr. Minister. I thank honourable senators for this opportunity to make a few brief comments with regard to the last point raised by the minister. By way of background, I am a pediatrician on the child abuse team at the children's hospital in Halifax. I have been dealing with children abused physically, sexually and emotionally for the last 18 years. I have been working with the children and their families.

The sexual abuse statistics that our minister has outlined have led to an enormous amount of concern and shock among

[Traduction]

éliminera l'obligation pour les victimes de répéter plusieurs fois leur déposition.

Nous appuyons le libellé proposé pour l'article 643.1, à savoir qu'un enregistrement magnétoscopique réalisé peu après la perpétration de l'infraction reprochée et montrant le plaignant en train de décrire les faits à l'origine de l'accusation «peut être présenté à l'audience si le plaignant confirme dans son témoignage le contenu de l'enregistrement». Si cet enregistrement était présent après le témoignage du plaignant, il ne serait guère utile pour atténuer le traumatisme de ce dernier. À notre avis, l'enregistrement présenté à titre de témoignage du plaignant améliore la justice en offrant au plaignant une façon sûre et équitable d'apporter son témoignage. Par conséquent, nous appuyons l'article 643.1 proposé.

Nous appuyons aussi l'élimination de l'obligation de corroborer le témoignage. Nous craignons que les modifications apportées à la Loi sur la preuve au Canada concernant le témoignage d'un enfant soient toujours trop restrictives, et que de nombreux enfants maltraités ne puissent pour cette raison témoigner, auquel cas il risque d'y avoir un non-lieu. Nous appuyons la recommandation contenue dans le rapport Badgley, que vous connaissez, selon laquelle toute personne jugée compétente pour témoigner devrait pouvoir le faire et que la véracité d'un témoignage serait être fonction de sa valeur propre plutôt que de sa recevabilité.

Nous tenons à ce que les moyens visés par le paragraphe 442(2.2) proposé soient amplement suffisants pour que le juge présidant le procès ou le juge de paix, selon le cas, puisse effectivement exclure l'accusé de la salle d'audience pendant le témoignage du plaignant, car ce paragraphe sera sans effet si le matériel nécessaire pour le faire appliquer est inexistant. Nous insistons également pour que le mot soit remplacé par «souhaitable» dans le paragraphe 442(2.1) proposé, qui dit: «si le juge qui préside le procès ou le juge de paix est d'avis que l'exclusion est nécessaire pour obtenir du plaignant qu'il donne un récit complet et franc des faits sur lesquels est fondée l'accusation».

Honorables sénateurs, j'aimerais demander à mon collègue, M. John Anderson, de prendre la parole à ce sujet. Il ne vous le dira pas, mais permettez-moi, à titre de ministre, de signaler que M. Anderson est reconnu au Canada et à l'étranger comme une des plus grandes autorités internationales en matière de répression et d'élimination de mauvais traitements infligés aux enfants.

M. John Anderson, directeur de la clinique externe de l'hôpital pour enfants Izaak Walton Killam et professeur agrégé au département de pédiatrie de l'université Dalhousie: Je vous remercie, monsieur le ministre. Je remercie les honorables sénateurs de me donner l'occasion de faire quelques commentaires sur le dernier point soulevé par le ministre. Pour vous situer, je suis pédiatre au sein de l'équipe chargée des enfants maltraités à l'hôpital pour enfants d'Halifax. Depuis 18 ans, je traite des enfants victimes de violence physique, sexuelle ou psychologique. Je travaille avec les enfants et leurs familles.

Les statistiques sur les agressions sexuelles que notre ministre vient de citer ont profondément préoccupé et choqué la

[Text]

the public of Nova Scotia. One of the concerns is for the children. I have been involved with children as young as six years of age and as old as fifteen years of age in preparing them to go through the criminal court process. As I am sure senators have heard from other witnesses, 95 per cent of the perpetrators are males, and it is my opinion that about 70 per cent of these perpetrators are people in positions of trust. They are close family members, neighbours, babysitters, teachers, leaders of boy scouts and so on. Therefore, these children, from the moment they disclose and realize that they will have to face the perpetrator in a court of law, develop enormous emotional symptoms.

First, they go through a period of guilt about disclosing and the very great family or school uproar that that disclosure causes. They then go through long periods of sleep disorder and their school performance deteriorates as they approach the first hearing, which may be a preliminary hearing in a criminal matter if there has been a charge laid against the perpetrator. I have witnessed children who have been subjected to years of secrecy and threat by the perpetrators. The remembrance of these threats is eminently heightened in the weeks and days prior to the court hearings and can be almost emotionally crippling.

I have observed, to my horror, the exclusion from the courtroom of the supporters of the complainant, the alleged victim. Let me provide a concrete example of this. A 10 year old girl is taken from the waiting room by the clerk of the court—taken away from her family—and placed on the stand to face, visually, ten feet away from her, the alleged perpetrator. Her mother is not allowed into the courtroom, nor is her guidance counsellor. This exclusion depends upon the demands of the defence counsel and the decisions of the triers of fact.

For that reason, I strongly support the section that the minister has just discussed. I feel that, where it is obvious to the trier of fact that this child is emotionally crippled and almost unable to give testimony while looking at the face of the alleged perpetrator, surely that alleged perpetrator could be removed from the courtroom to another setting, where he could view the entire examination and cross-examination of the child on closed circuit television. The perpetrator's rights would be protected. He would have the right to send notes to his defence lawyer. This would greatly enhance the position of the child in terms of being forthright and direct.

As I am sure senators have already heard, these children, by and large, do not lie about sexual abuse. They describe gross indecencies that they have been subjected to that are far beyond their natural knowledge for their stage of development.

I think I would close there, Mr. Minister. I may have some further comments later. I thank honourable senators.

[Traduction]

population de la Nouvelle-Écosse. Nous nous soucions notamment du sort des enfants. J'ai aidé des enfants de six à quinze ans à se préparer au processus d'une poursuite pénale. Comme les sénateurs l'ont certainement appris d'autres témoins, 95p. 100 des agresseurs d'enfants sont des hommes, et j'estime qu'environ 70p. 100 occupent des postes de confiance. Il s'agit de membres de la famille, de voisins, de gardiens, d'enseignants, de chefs scouts, etc. Par conséquent, les enfants connaissent de gros problèmes affectifs à partir du moment où ils signalent les actes dont ils ont été victimes et se rendent compte qu'ils vont devoir rencontrer leur agresseur dans un tribunal.

Ils traversent d'abord une période pendant laquelle ils se sentent coupables d'avoir dénoncer les actes dont ils ont été victimes et coupables du grand émoi que leurs révélations causent au sein de la famille ou à l'école. Ils subissent ensuite de longues périodes d'insomnie et leur rendement à l'école se détériore au fur et à mesure qu'approche la première audience, qui peut être une audience préliminaire dans une cause pénale si une accusation a été déposée contre l'agresseur. J'ai vu des enfants qui ont gardé leur secret pendant des années, sous la menace de leur agresseur. Le souvenir de ces menaces s'accroît beaucoup pendant les semaines et les jours qui précèdent les audiences du tribunal et les enfants en sont presque paralysés sur le plan émotif.

J'ai déjà assisté avec horreur à l'exclusion de la salle d'audience des personnes qui appuyaient le plaignant, c'est-à-dire la présumée victime. Permettez-moi de vous en donner un exemple concret. Une fillette de 10 ans était assise dans la salle d'attente d'un tribunal. Le greffier l'a fait venir à la barre des témoins, la séparant ainsi de sa famille. Elle a dû témoigner en face de l'agresseur présumé, moins de dix pieds de lui. Sa mère ne pouvait entrer dans la salle, pas plus que son conseiller. Cette exclusion faisait suite aux instances de l'avocat de la défense et aux décisions des juges ou jurés chargés de l'appréciation des faits.

Pour cette raison, j'appuie vigoureusement la disposition dont vient de parler le ministre. À mon avis, lorsqu'il est évident pour le juge ou les jurés chargés de l'appréciation des faits que l'enfant est paralysé par l'émotion et presque incapable de témoigner en face de l'agresseur présumé, il est certain qu'on pourrait faire sortir ce dernier de la salle d'audience et l'envoyer ailleurs, où il pourrait observer sur télévision en circuit fermé tout l'interrogatoire et le contre-interrogatoire de l'enfant. Ses droits seraient protégés. Il aurait le droit d'envoyer des notes à son avocat. Cette mesure améliorerait beaucoup les possibilités que l'enfant parle de façon franche et directe.

Comme les sénateurs l'ont certainement déjà entendu, les enfants ne mentent généralement pas en matière d'agression sexuelle. Ils décrivent les actes de grossière indécence qu'ils ont subis avec une précision qui va bien au-delà des connaissances qu'ils en ont normalement à cet âge.

Je crois que je vais m'arrêter là, monsieur le ministre. J'aurai peut-être d'autres observations plus tard. Je remercie les honorables sénateurs.

[Text]

Mr. Morris: The redefinition of offences and the creation of new offences—for example, sexual exploitation and sexual interference—we in Nova Scotia greatly support. We are concerned about the proposal in Bill C-15 that would reduce the maximum sentence for persons convicted of procuring, particularly when the victim is a young person between the ages of 14 and 18. A maximum sentence of two years does not, in our opinion, permit the court to impose sufficient deterrent. We are also concerned that, under subsection 139(3), persons aged 12 and 13 could not be charged with sexual interference or invitation to sexual touching unless they are in a position of trust. We understand and share the concern of those who do not wish to criminalize the normal sexual development of young people. Experiences known to members of the Nova Scotia Committee on Family Violence show that there are children, albeit few in number, aged 12 and 13 who may be exploiting younger children. In these cases—hopefully not large in number but nonetheless real—we believe there should be provision to lay charges.

We note, in passing, that such provisions would be wholly consistent with the age of responsibility already enshrined in statute law in the Young Offenders Act.

We note that Bill C-15 would repeal the present section 141 of the Criminal Code, which provides that certain proceedings must be commenced within one year after the time the offence is alleged to have been committed. We understand the implications of the Charter of Rights in the seeking and commencement of justice. It is, however, not the commencement of proceedings but the protracted delays in proceedings such as a preliminary hearing or trial, and the final disposition—that is to say, delay following the commencement of the proceedings—which causes us great concern. Dr. Anderson has already alluded to that in his remarks. In effect, delays following the commencement of proceedings can and do further victimize the victim.

We note that this concern has been expressed to your committee by other witnesses, notably the Winnipeg Child Protection Centre, at pages 3 to 7 of your proceedings of December 10, and we support that position.

May I now ask Dr. Anderson, Ms. Mary Cooley, of the Services for Sexual Assault Victims, and Ms. Sharon Hope-Irwin, of the Cape Breton Transition House, who have daily direct experiences, to speak to this important point, the delay following commencement of proceedings, in seeking final justice.

Dr. Anderson: Thank you, Mr. Minister. I will be fairly brief on this point, although I do want to emphasize that I have been shocked and embarrassed in our Nova Scotia judicial system to see that a girl of, let us say, 10 years of age waits anywhere from four to six months before she testifies at the preliminary hearing to see if there is enough evidence to carry the case over for trial. In my experience, it is the norm that it is well past 12 months—and I have examples of its having been 15 months—before the case comes to trial. The trauma that the child goes through anticipating that 15 months is enormous. Those children are in intensive psychotherapy with appropriate therapists for that protracted time.

[Traduction]

M. Morris: Redéfinir les infractions et en créer de nouvelles—par exemple, l'exploitation sexuelle et les contacts sexuels—nous sommes très en faveur en Nouvelle-Écosse. Nous nous inquiétons que le projet de loi C-15 propose de réduire la peine maximale imposée aux entremetteurs, surtout si la victime est une jeune âgée entre 14 et 18 ans. À notre avis, une peine maximale de deux ans n'est pas un moyen de dissuasion suffisant. Nous nous inquiétons également qu'aux termes du paragraphe 139(3), une personne âgée de 12 ou 13 ans ne puisse être accusée d'avoir eu des contacts sexuels ou d'avoir incité à des contacts sexuels, à moins qu'elle ne soit en situation de confiance. Nous partageons le point de vue de ceux qui ne veulent pas criminaliser le développement sexuel normal des adolescents. Des membres du comité de la Nouvelle-Écosse sur la violence familiale ont appris qu'il existait des enfants de 12 et 13 ans, bien peu heureusement, qui exploitent des enfants plus jeunes qu'eux. Dans des cas pareils—qui ne sont pas nombreux, mais il en existe—nous estimons que des accusations devraient être portées.

En passant, ces dispositions seraient conformes à l'âge de la responsabilité défini dans la Loi sur les jeunes contrevenants.

Nous constatons que le projet de loi C-15 abroge l'article 141 du Code criminel, qui stipule que certaines procédures ne peuvent être intentées plus d'un an après que l'infraction a été commise. Nous connaissons les dispositions de la Charte des droits concernant la mise en marche de l'appareil judiciaire. Pourtant, ce n'est pas cela, mais bien les délais qui nous préoccupent, par exemple entre l'enquête préliminaire et l'étape finale—soit les délais qui suivent l'amorce du procès. M. Anderson en a déjà parlé. Effectivement, les délais qui suivent le début du procès peuvent causer des torts à la victime.

Nous constatons que d'autres témoins ont déjà exprimé les mêmes préoccupations, notamment le Winnipeg Child Protection Centre aux pages 3 à 7 du compte rendu de la séance du 10 décembre, et nous appuyons leur point de vue.

Je demanderais maintenant à M. Anderson, à M^{me} Mary Cooley des services aux victimes d'agression sexuelle et à M^{me} Sharon Hope-Irwin, de la maison de transition du Cap-Breton, qui voient défiler tous les jours des cas semblables, de nous parler de l'importante question des délais qui suivent le début des procédures.

M. Anderson: Je vous remercie, monsieur le ministre. J'essaierai d'être assez bref, mais je veux vous signaler un fait assez pénible dont j'ai été témoin en Nouvelle-Écosse. Une fillette d'une dizaine d'années a dû attendre de quatre à six mois avant de témoigner à l'enquête préliminaire parce que l'on ne savait pas s'il y avait assez de preuves pour amorcer le procès. En règle générale, il faut plus de 12 mois—je connais des cas où il en a fallu 15—avant que l'affaire soit entendue. Imaginez le traumatisme subi par l'enfant à cause d'un délai semblable. On n'a d'autre choix que d'avoir recours aux services de thérapeutes compétents.

[Text]

It would seem to me that senators should consider speeding up the process for child sexual offences, so that those children could be given priority. Surely those children should have their day in court before an alleged murder victim. Surely those children should have their day in court and be able to get on with their lives, and not lose 15 valuable months of development.

There is a final point that is unrelated, and perhaps should be directed toward the Attorneys General of the provinces. I have found that many of our Crown prosecutors have not been trained to prepare children for the drama of the court, and many Crown prosecutors are unfamiliar with the anatomically correct dolls which we in the medical, social work and nursing professions use for children particularly between the ages of six and 12, to enable them to tell their story. They are much more comfortable in demonstrating the sexual acts with the anatomically correct dolls because often they do not have the vocabulary to describe the gross indecencies to which they have been subjected. I will stop at that point. I thank honourable senators.

Mr. Morris: May I now ask Ms. Mary Cooley to speak to these points.

Ms. Mary Cooley, Chairperson, Services for Sexual Assault Victims: Thank you, Mr. Minister and honourable senators. Through our agency, and the volunteer support groups which have been formed—particularly the one for the parents of sexually abused children—we have learned of the frustration of the parents in dealing with delays in the court system. This becomes another trauma to deal with after there have already been so many other traumas. In one family that I will speak of, the child was molested by her uncle, and after she came forward, at the age of 14, a breakdown of the entire extended family occurred as sides were taken. The child felt that she was the cause of the breakdown; the parents and the rest of the family became shunned; and the extended time of court proceedings continued to leave the wound open.

The family is still receiving support, and the child, now 16, is receiving psychiatric help; and the extended family rift continues.

Had the proceedings occurred more quickly, the members of the family would have been able to get on with their lives, and the child would not have had to carry the blame for so long. Thank you, honourable senators.

Mr. Morris: May I also call upon Ms. Sharon Hope-Irwin to comment on these points.

Ms. Sharon Hope-Irwin, Representative, Cape Breton Transition House, and Manager of Town Day Care, Glace Bay: Honourable senators, I called Transition House in Sydney this morning to find out whether anything new or noteworthy had happened with respect to our kids since I left yesterday afternoon. I am sure that it would be impossible to prove that Heather, who is 14 and who tried to commit suicide yesterday, and who was sent up to the Nova Scotia Hospital last night, did that because of the delay in the court proceedings. People at the house think that is the case, however—not

[Traduction]

Je crois que les sénateurs devraient recommander de traiter en priorité les infractions sexuelles relatives aux enfants. Ces causes devraient pouvoir être entendues avant celles de meurtriers présumés. On devrait faire en sorte de régler rapidement ces causes pour éviter aux enfants de perdre 15 mois de leur vie d'adolescent.

Il y a une dernière autre question qui n'a pas de rapport avec les autres, et peut-être devrais-je la soumettre plutôt aux procureurs généraux des provinces. J'ai constaté que rares sont les procureurs de la Couronne aptes à préparer les enfants au traumatisme que représente le fait de témoigner en justice; nombre d'entre eux ne connaissent pas l'existence de poupées anatomiques que les professionnels de la santé et les travailleurs sociaux utilisent pour permettre aux enfants, surtout à ceux qui ont de 6 à 12 ans, de rapporter convenablement les faits. Il est beaucoup plus facile d'illustrer des gestes sexuels à l'aide de ces mannequins, car il arrive souvent que les enfants sont incapables de décrire les grossières indécences dont ils ont été victimes. Je vais m'arrêter là. Je vous remercie, honorables sénateurs.

M. Morris: Je voudrais maintenant donner la parole à M^{me} Mary Cooley.

Mme Mary Cooley, présidente des services aux victimes d'agression sexuelle: Je vous remercie, monsieur le ministre et honorables sénateurs. Par l'entremise de notre organisme et des groupes de bénévoles que nous avons formés—notamment celui des parents d'enfants victimes d'agression sexuelle—nous savons jusqu'à quel point les parents déplorent les lenteurs du système judiciaire. Les délais représentent une épreuve de plus. Je peux vous citer le cas d'une famille dont une enfant avait été agressée par son oncle. Quand l'affaire a été entendue—l'enfant avait 14 ans—toute la famille s'est divisée en deux camps. La victime s'est crue responsable de cette situation, et pendant tout le temps qu'ont duré les procédures, les parents et le reste de la famille sont restés à l'écart de la collectivité.

Cette famille reçoit encore de l'aide, et la victime, âgée maintenant de 16 ans, est suivie par un psychiatre; et toute la famille reste divisée.

Si l'affaire avait été entendue rapidement, les membres de la famille auraient repris leur vie normale, et l'enfant ne se serait pas sentie coupable aussi longtemps. Je vous remercie, honorables sénateurs.

M. Morris: Je voudrais maintenant donner la parole à M^{me} Sharon Hope-Irwin.

Mme Sharon Hope-Irwin, représentante de la maison de transition du Cap-Breton et directrice de la garderie municipale de Glace Bay: Honorables sénateurs, j'ai téléphoné ce matin à la maison de transition de Sydney pour savoir si quelque chose de nouveau ou d'important était arrivé à nos petits depuis mon départ hier après-midi. Je suis sûre qu'il serait impossible de prouver que Heather, un adolescent de 14 ans qui a tenté de se suicider hier et qui a dû être hospitalisé, a fait ce geste désespéré à cause de la lenteur des procédures. Pourtant, c'est la conviction des responsables du foyer; ce n'est pas

[Text]

the sexual abuse that stopped 15 months ago, but the 12 months of moving from transition house to transition house while waiting for court proceedings to come to an end.

I am also not able to prove in a court of law that David, who is six years old, is in the situation he is in because of family disruption over the past year and a half. Some people would say that David is in the trouble he is in because of what happened up to a year and a half ago; but the continuing trips back and forth to court have consumed about one-quarter of that child's life. The court is now the norm in his world, and what should be proceeding is his life. When he first came to Transition House he referred to all of us as nurse. The hospital situation to which he had been taken because of the sexual abuse became his first new world. So the world that was safe to him could only be defined by people who were nurses and doctors. His new world now consists of a law court. We know that we are talking here about something that is radical and complicated and involves a battle as to whose rights we are going to look after, and we are talking about kids as a special case. For example, when we talk about protracted delays for somebody who is 30 years old, one year is only a thirtieth of his life. When we talk about a four year old, one year is a quarter of his life. It has a different context, meaning and value. That is why we say that child victims of sexual abuse should come before murderers. We applaud and agree with that statement and we say that somehow these kids cannot be pulled through these extended situations in the same way as adults without more horrifying results.

Mr. Morris: Honourable senators, may we express again our commitment to these matters in and for Nova Scotia and, again, our grateful appreciation for this valued opportunity to appear before your committee on Bill C-15.

Senator Nurgitz: Madam Chairman, it seems that the latter part of the presentation of the delegation focuses on delays in the criminal justice system.

It is interesting that you come from a smaller province where the delays, I am sure, are not nearly as bad as delays in, for example, Montreal, Toronto, Vancouver and Winnipeg. This matter has not been part of our deliberations to this point. There is nothing really in the bill that helps in this situation. I cannot speak for other members of the committee, but I assume that we will raise some questions about this matter.

Mr. Minister, you indicated that you approve of the proposed subsection 643.1, which deals with video-taped evidence. It appears to me that that proposed subsection indicates that one can only video-tape evidence relating to recent events. We have heard considerable evidence that many such cases do not involve a single event, such as in a bank robbery or other crimes, but nearly always involve a long series of events. The child has suppressed this evidence, for fear, shame or whatever, and the disclosure is usually triggered by some single event. As I read proposed subsection 643.1, the child would not be at liberty to relate in the video tape the series of events, but only recent events which, perhaps, could just be the single recent event that triggered the complaint. Of course, one

[Traduction]

à cause des agressions sexuelles répétées dont il a été victime et qui ont pris fin il y a 15 mois, mais plutôt à cause du long séjour de 12 mois qu'il a fait dans différentes maisons de transition en attendant la fin du procès.

Je ne pourrais prouver non plus à un tribunal que David, âgé de six ans, a aussi beaucoup de problèmes parce que la division règne dans sa famille depuis un an et demi. D'autres diront que les difficultés de David résultent de ce qui lui est arrivé il y a un an et demi; pourtant, ses allées et venues entre son foyer et le tribunal ont déjà pris un quart de sa vie. Le tribunal fait déjà partie de son existence et illustre ce qui l'attend pour l'avenir. Quand il est venu la première fois à la maison de transition, il nous prenait toutes pour des infirmières. Après avoir été victime d'agression sexuelle, il avait été amené à l'hôpital. La sécurité, pour lui, c'était un monde où évoluaient des infirmières et des médecins. Aujourd'hui, son nouveau monde est une cour de justice. Nous savons que nous abordons aujourd'hui une question à la fois radicale et complexe, qui concerne les droits de certaines personnes, notamment des enfants. Par exemple, pour une personne de 30 ans, un délai de un an ne représente qu'un trentième de sa vie. Mais pour un bambin de quatre ans, c'est un quart de sa vie. Tout prend alors une signification différente. Voilà pourquoi nous affirmons que les enfants victimes d'agression sexuelle devraient passer avant les meurtriers. C'est le point de vue que nous voulons défendre et nous affirmons que les enfants, plus que les adultes, ne peuvent subir les délais interminables sans conséquences néfastes.

M. Morris: Honorables sénateurs, vous me permettrez de réaffirmer notre profond intérêt pour ces questions en la Nouvelle-Écosse; et encore une fois, nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de témoigner devant vous au sujet du projet de loi C-15.

Le sénateur Nurgitz: Madame la présidente, dans la dernière partie de cet exposé, on a particulièrement insisté sur les lenteurs du système de justice criminelle.

Pourtant, je suis persuadé que dans votre province, les délais ne sont pas aussi longs qu'à Montréal, par exemple, ou à Toronto, à Vancouver et à Winnipeg. Il n'en a pas été question dans nos délibérations jusqu'à présent. Le projet de loi ne traite pas de cette situation. Je ne peux parler au nom des autres membres du comité, mais je suppose que nous voudrions revenir sur cette question.

Monsieur le ministre, vous appuyez le paragraphe 643.1, qui traite des enregistrements magnétoscopiques. Si j'interprète bien cette disposition, il me semble que ce type de preuve ne peut s'appliquer qu'à des faits récents. On nous a souvent expliqué que dans bien des cas, il n'y a pas simplement un fait en cause, comme c'est le cas pour un vol de banque ou un autre crime du genre, mais presque toujours une série d'actes. Par crainte, par honte ou pour toute autre raison, l'enfant ne veut pas en parler. Généralement, la divulgation fait suite à un seul acte. Si je comprends bien le paragraphe 643.1, l'enfant ne devra s'en tenir, dans son témoignage enregistré, qu'à des faits récents, peut-être au seul fait qui l'aura incité à porter plainte. Naturellement, pour mieux comprendre la nature de la plainte,

[Text]

would like to know about the one or two years or 20 or 30 incidents, shall we say, in order to understand the nature of the complaint.

Mr. Morris: Your point arises from the use of the words, "describes the acts complained of" in that the phrase is a confining description of the capacity to video-tape.

The Chairman: The words that we are concerned about are: "soon after the alleged offence."

Mr. Morris: As we read that provision, the video tape must be made as soon after—

Senator Nurgitz: It says that the video tape must be made soon after the alleged offence, not made soon after the disclosure of the alleged offence.

Mr. Morris: That is right. We interpret your question to be that the video tape made soon after must relate to the offence complained of. We say that the provision does not confine testimony with regard to preceding incidents involving the complainant to testimony other than by video tape.

Senator Nurgitz: That is a pretty hopeful interpretation, and our hope is with you there. However, we are troubled by the wording.

Mr. Morris: We share your concern and perhaps we did not deal with that provision as presciently as we might have. We thought—and perhaps our thinking was flawed—that the section allowed the use of video tapes made soon after the complaint. We see the narrowing of the wording, in that the video tape may only be about the offence complained of.

Senator Nurgitz: I would have no objection to restricting the provision to video tapes made soon after disclosure. However, I do not see the point in having the provision at all unless one can tell the whole story, whether it be a story involving 18 months, years or whatever.

Mr. Morris: We agree with the improvement you propose. We relied upon the words "while testifying". The video tape would not be the only testimony of the complainant. The video tape is desired to avoid the additional traumatization of the child in the court in front of the alleged perpetrator and it allows the incident complained of to be calmly and tranquilly recollected by the complainant while testifying. Further testimony would fully adduce earlier incidents before the court, and the video tape would be part of that testimony.

If we could have the improvement that you have suggested, we would welcome that as well. It would tighten it even further.

Senator Nurgitz: Thank you. Your reference to the giving of evidence without eye contact brings me to the last question that I intended to raise with Dr. Anderson.

Doctor, we have had some concern expressed by witnesses, for example the Minister of Justice from the Northwest Territories. He indicated the problem they have there—as you may well have in some rural parts of your own province—of provid-

[Traduction]

il faudra connaître ce qui s'est passé depuis un an ou deux, à l'occasion d'un vingtaine ou d'une trentaine d'incidents.

M. Morris: Vous vous reportez sans doute au passage qui dit «montrant le plaignant en train de décrire les faits à l'origine de l'accusation», lequel limite la valeur de l'enregistrement.

La présidente: C'est plutôt le passage suivant qui nous inquiète: «peu après la perpétration de l'infraction».

M. Morris: Selon cette disposition, l'enregistrement devrait être fait aussitôt après...

Le sénateur Nurgitz: L'enregistrement doit être fait peu après la perpétration de l'infraction et non peu après la divulgation de l'infraction.

M. Morris: C'est exact. L'enregistrement réalisé peu après doit porter sur l'infraction reprochée. Cette disposition ne limite pas le témoignage du plaignant au sujet d'incidents précédents, sauf en ce qui concerne l'enregistrement.

Le sénateur Nurgitz: C'est une interprétation assez large et nous partageons votre point de vue. Cependant, nous ne sommes pas tout à fait satisfaits de l'énoncé.

M. Morris: Nous partageons votre préoccupation, mais peut-être avons-nous manqué de vigilance en ce qui concerne cette disposition. Nous croyons qu'elle autorise l'utilisation d'un enregistrement effectué peu après le dépôt de la plainte. Nous voyons maintenant que l'énoncé a une portée plus restreinte en ce sens que l'enregistrement ne doit porter que sur l'infraction présumée.

Le sénateur Nurgitz: Ces dispositions pourraient bien ne concerner que les enregistrements faits peu après la divulgation. Cependant, sauf dans les cas où le plaignant peut raconter les faits, qu'importe si ces faits remontent à 18 mois, à des années, ou davantage.

M. Morris: Nous sommes d'accord avec l'amélioration que vous proposez. Nous sommes rassurés par le passage qui dit: «Si le plaignant confirme dans son témoignage le contenu de l'enregistrement». Cet enregistrement ne serait pas l'unique témoignage du plaignant. On a recours à ce procédé pour éviter que le témoignage produit par l'enfant devant le tribunal et en présence du prévenu ne constitue un autre traumatisme, et pour lui permettre d'exposer calmement et tranquillement les faits. Un deuxième témoignage devant un tribunal ne ferait que confirmer les incidents précédents et l'enregistrement ferait partie intégrante de ce témoignage.

Si vous ajoutez le passage que vous avez suggéré, ce serait une bonne façon de renforcer la loi.

Le sénateur Nurgitz: Je vous remercie. En parlant de témoignages sans contact visuel, vous m'avez rappelé une dernière question que je veux poser à M. Anderson.

Des témoins nous ont fait part de certaines difficultés; je songe par exemple au ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest. Il nous a exposé les problèmes qu'ils ont, comme c'est aussi le cas peut-être dans certaines régions rurales de

[Text]

ing the kind of high-tech facility, if you will, of having a separate room; of having video tape and having those kinds of things.

I raised the question about erecting a type of screen so that the witness would not need to have eye contact with the alleged perpetrator during the giving of her evidence and in that way removing the intimidation. We have had some evidence that the shuffling of feet or groaning or other kinds of indications of presence would be intimidating as well, and I look for your comment on that.

I then have one final question for the minister himself, who will know that, constitutionally, the administration of justice is a provincial matter. I would like to ask him whether he sees any financial problems in terms of providing such things as the video equipment and courtrooms that have more than one room. However, I look for your answer first, Dr. Anderson.

Dr. Anderson: Thank you. With regard to your concerns about rural areas, your analogy is an excellent one. I do recall one case in which, when the child took the stand, she became hysterical when she made eye contact with the alleged perpetrator. The crown prosecutor called for an immediate adjournment and we had a little pow wow outside and the defence lawyer agreed that we could bring in three of those secretarial screens to surround the alleged perpetrator. The child came back in the stand, was perfectly calm and the alleged perpetrator had his rights protected. Although he could not see her face, he could hear everything that she had to say and could direct his defence counsel appropriately.

If I may make one further comment, Senator, I have learned through trial and error that children, like many adults, cannot say what happened to them last August 13th at 7 o'clock in the evening. In fact, children are even less able to say these things. Through trial and error, however, we can find out by asking: "Did this happen after school started last September, and did it happen between then and the Thanksgiving holiday?" Then the child can say "Yes" or "No". Or we could say: "Did this happen while you were living in the house in Dartmouth, or did it happen when you lived down in the town of Berwick?" The child will say "Yes, it happened in the barn behind the house in Berwick." Therefore through trial and error, you can get the child to recall several events related to buildings and to particular events such as Christmas, birthday, school closure, school opening, summer and going to the beach, and that sort of thing.

Senator Nurgitz: That is not unique to children. Adults too have some problem. I would like to ask my colleagues where they were yesterday. That is merely a memory problem that we all have.

Before I leave the question of screens, I take it you are reasonably happy with your solution. You think the critical thing is the removal of eye contact?

Dr. Anderson: Yes.

Senator Nurgitz: Perhaps I could ask you this: Does the knowledge on the part of the child that the alleged perpetrator

[Traduction]

votre province—et il nous a proposé un procédé assez complexe: le témoignage pourrait avoir lieu dans une pièce séparée; on pourrait aussi utiliser des enregistrements et autres procédés semblables.

J'ai parlé de la possibilité d'ériger un écran pour éviter que le plaignant ne soit en contact visuel avec le prévenu pendant son témoignage, afin qu'il puisse donner sa version des faits sans être intimidé. On nous a dit que des manifestations de la présence de l'autre comme le frottements des pieds, et les grognements seraient éléments aussi intimidants, et je voudrais savoir ce que vous en pensez.

J'ai une dernière question à poser au ministre, qui sait que, selon la constitution, l'administration de la justice relève des provinces. J'aimerais lui demander s'il peut être difficile, sur le plan financier, d'obtenir le matériel vidéo voulu et d'aménager plus d'une salle dans les tribunaux. Mais je vous laisse d'abord répondre, monsieur Anderson.

M. Anderson: Merci. Pour ce qui est de vos préoccupations au sujet des régions rurales, votre analogie est excellente. Je me rappelle une cause où, à son arrivée à la barre, l'enfant a fait une crise en apercevant le présumé coupable. L'avocat de la Couronne a alors demandé l'ajournement du procès et après une brève discussion, l'avocat de la défense a accepté que nous installions autour de l'accusé trois écrans comme ceux utilisés dans les bureaux. L'enfant est revenue à la barre, parfaitement calme, et de cette façon, les droits de l'accusé étaient garantis. Celui-ci ne pouvait pas voir la plaignante mais il pouvait entendre tout ce qu'elle avait à dire et conseiller son avocat en conséquence.

J'aimerais ajouter un commentaire, sénateur. Je sais par expérience que les enfants, comme beaucoup d'adultes, ne peuvent se rappeler ce qui leur est arrivé le 13 août dernier à 19 heures, par exemple. Ils en sont en fait encore moins capables que les adultes. Mais on peut finir par obtenir une réponse en posant des questions comme celle-ci: «L'incident s'est-il produit après le début des classes en septembre dernier, entre le débat des classes et le congé de l'Action de grâce?» Il peut répondre à des questions de ce genre. Ou encore, on peut lui demander si c'est arrivé quand il vivait à Dartmouth ou à Berwick? L'enfant pourra préciser que l'incident s'est produit dans l'étable derrière la maison, à Berwick. Ainsi, par approximations successives, on peut aider l'enfant à se rappeler des faits rattachés à des lieux, ou des moments particuliers comme Noël, un anniversaire, le début ou la fin des classes, l'été et les sorties à la plage, etc.

Le sénateur Nurgitz: Ce phénomène n'est pas particulier aux enfants. Les adultes aussi ont des problèmes de cet ordre. J'aimerais bien demander à mes collègues s'ils se rappellent ce qu'ils ont fait hier. C'est simplement que la mémoire peut nous faire défaut à tous.

Avant d'en finir avec la question des écrans, je crois comprendre que vous êtes assez satisfait de votre solution. Vous pensez que l'essentiel est d'empêcher le contact visuel?

M. Anderson: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Je pourrais peut-être vous demander si vous craignez que la présence du présumé coupable, même dis-

[Text]

is in the room, albeit covered, trouble you as still being a matter that could be interpreted as intimidation?

Dr. Anderson: That troubles me, particularly if the judge allows the alleged perpetrator to have all of his family, his friends and his priest there, and the whole gallery is full. I think a good trier of fact in that situation would clear the courtroom and the child would have only the alleged perpetrator there, and the alleged perpetrator would not have the emotional support of all of this gallery of friends and family and so on and not have eye contact with the victim.

Senator Nurgitz: Just before I get the minister to tell us about the cost of these things, I notice that Sharon is bursting to tell me something.

Ms. Hope-Irwin: Just on the plane coming here to Ottawa, this small group was trying to solve the financial problem for the entire country, so that "desirable" rather than "necessary" could replace things in small areas in Nova Scotia and in the Northwest Territories. We were talking about calm quarters and televisions. However, a low-tech solution that is almost cost-free is a screen with a piece of one-way glass in it. That way, you are protecting the alleged perpetrator's right to see what is going on, and not be seen.

Senator Nurgitz: Sharon, you would not like to come here and solve some other problems, would you?

Ms. Hope-Irwin: Thank you very much, senator.

The Chairman: You are quite right. One-way glass would be an excellent solution.

Senator Fairbairn: I want to thank you all for your presentation here this morning. It has been informative and, indeed, moving.

Most of my questions, I suppose, are of much the same nature as those of Senator Nurgitz, in terms of the video and the length of waiting time, but in your experience is the delay because of overloaded court schedules or is it caused by defence counsel's manoeuvrings?

Dr. Anderson: I think it is a bit of both. In some instances, the defence may want to delay and stall, hoping that the child's memory will fade and the child's evidence will become weaker. However, it is also a fact that the court dockets are backed up for major criminal cases so that when the crown and the defence come before the bench at the preliminary inquiry, the judge will say: "I am carrying this over to trial. How many days do you want set down for the trial?" The crown and the defence counsel will have a little meeting and they will say: "I think we will need four full days, back to back." The judge then looks through his docket and says: "This is February; I cannot see four clear days in my book until September." Therefore, I think that both are a problem; the stalling technique on the part of the defence counsel for the alleged perpetrator and the back-up in the docket for major criminal cases, particularly jury trials.

Senator Fairbairn: I know that this same situation exists in Ontario. In Ottawa, we have new court facilities, but nevertheless there are comments that the new facilities are still not easing the overload. What is causing the problem in Nova Scotia?

[Traduction]

simulée, puisse être interprétée comme une façon d'intimider l'enfant?

M. Anderson: Je le crains effectivement, surtout si le juge autorise toute la famille du présumé coupable, ses amis et son prêtre à assister aux audiences et que la salle est bondée. À mon avis, dans une situation semblable, un bon juge interdirait la présence du public et l'enfant serait seul devant le présumé coupable qui n'aurait pas l'appui émotif de ses amis et de sa famille et ne pourrait voir la victime.

Le sénateur Nurgitz: Avant de demander au ministre de nous entretenir de l'aspect financier de ces dispositions, je remarque que M^{me} Hope meurt d'envie de me parler.

Mme Hope-Irwin: Dans l'avion pour Ottawa, notre petit groupe essayait de résoudre ce problème financier pour l'ensemble du pays, pour qu'on substitue «souhaitable» à «nécessaire», de façon à régler des problèmes dans les petites localités de la Nouvelle-Écosse et des Territoires du Nord-Ouest. Nous parlions d'endroits calmes et d'appareils de télévision. Pourtant, le miroir sans tain est une solution simple qui ne coûte pratiquement rien. On garantirait ainsi le droit du présumé coupable à voir ce qui se passe, sans être vu.

Le sénateur Nurgitz: Madame Hope, n'aimeriez-vous pas nous aider à régler d'autres problèmes?

Mme Hope-Irwin: Non merci, monsieur le sénateur.

La présidente: Vous avez tout à fait raison; un miroir sans tain serait une excellente solution.

Le sénateur Fairbairn: Je tiens à vous remercier tous de l'exposé que vous avez présenté ici ce matin. Il a été instructif et émouvant aussi.

La plupart de mes questions, je crois, s'apparentent beaucoup à celles du sénateur Nurgitz, c'est-à-dire qu'elles ont trait au matériel vidéo ainsi qu'à la longueur d'attente. D'après votre expérience, les retards sont-ils attribuables aux horaires surchargés des tribunaux ou aux stratégies des avocats de la défense?

M. Anderson: À mon avis, ils dépendent un peu des deux. Dans certains cas, la défense souhaite gagner du temps dans l'espoir que les souvenirs de l'enfant s'estomperont et que son témoignage perdra du poids. Par ailleurs, il est vrai que les dossiers des crimes importants s'accumulent et que si, à l'enquête préliminaire qui a lieu, disons, en février le juge décide de porter l'affaire devant les tribunaux et que la couronne et la défense disent avoir besoin de quatre jours complets pour délibérer, il se peut que la cause doit être reportée au mois de septembre. Je pense donc que ces deux facteurs entrent en jeu: la défense qui cherche à gagner du temps au profit de l'accusé et les retards des causes criminelles portées devant les tribunaux, et surtout celles avec jurés.

Le sénateur Fairbairn: Je sais que la même situation existe en Ontario. À Ottawa, même avec un nouvel immeuble, doté de plus de salles, les retards ne diminuent pas. Quelle est la cause du problème en Nouvelle-Écosse? Est-ce une pénurie de

[Text]

Is it not enough judges or not enough space? Should governments be looking, particularly in this very difficult area, to the appointment of more people who can prioritize child abuse rather than having the victim stand in line behind, as you say, the murderers?

Dr. Anderson: That would be my opinion, but perhaps the minister would like to comment on the financial implications of that.

Mr. Morris: Only to say what is self-evident, which is that we are here dealing with a matter that may very well involve consequential additional expenditure, and the reality, with great respect to the federal government, is that it does not seem to have excess funds. Nova Scotia, in keeping with the other provinces, is similarly constricted.

We recognize that the suppression of domestic violence, including child abuse—and this is not grandstanding—must be a social priority in our province.

It should be noted that I am not appearing exclusively as the Minister of Social Services for the Government of Nova Scotia, that I am also appearing as the Chairperson of the Nova Scotia Committee on Family Violence; but the government has not, in fact, taken a policy decision on this. My colleagues have adduced their direct experiences. I am sure that at our level of government we are impressed. This is a complex area.

The accused, however repugnant the alleged act is in the eyes of society, must, in our democratic ethos, have the protection of being considered innocent until proven guilty. That necessity contents in attention equation with the traumatized difficulty of the child.

What Dr. Anderson and Mary Cooley have urged upon us at home and today is some way in which the system will respond with calm and even justice, but more quickly. Dr. Anderson has, indeed, far more experience in court proceedings because he appears frequently in court proceedings that I would as a minister. No doubt the defence counsel does, on occasion, utilizing a defence counsel's present rights, seek to have a matter calmed by the taking of time. It may very well be that we do need additional court support.

There is, in Nova Scotia, the view—with the greatest respect to the honourable and learned judges, a view probably not greatly different from that held by learned jurists and judges in other jurisdictions—that more jurists, more court rooms and other facilities are required, and we are addressing that in our province. We are improving our court facilities. I will not go into the details of that now, but we have been improving our court facilities. We may need additional numbers.

All I can say about that, as a minister of the Crown, is that we recognize that if we are to give effect to our earnestness and conviction about these matters it may well be that we will have to find additional funding. I do not know at the moment where we will find that, but that is the daily experience of all members of all governments serving on executive councils.

[Traduction]

juges ou de place? Les gouvernements devraient-ils, surtout dans ce domaine très délicat, songer à nommer plus de magistrats en mesure d'accorder la priorité aux mauvais traitements infligés aux enfants au lieu de laisser les victimes faire la queue, comme vous le dites, derrière les meurtriers?

M. Anderson: C'est mon opinion, mais peut-être que le ministre aimerait parler des répercussions financières de ces mesures.

M. Morris: Seulement pour rappeler une évidence, c'est-à-dire que nous discutons d'une question qui peut effectivement entraîner des dépenses supplémentaires et que dans les faits et avec tout le respect que je lui dois, le gouvernement fédéral ne semble pas avoir de surplus budgétaires. La Nouvelle-Écosse, à l'instar des autres provinces, éprouve les mêmes problèmes financiers.

Nous reconnaissons, que la lutte contre la violence au foyer, y compris contre les mauvais traitements infligés aux enfants, doit être une priorité sociale dans notre province, mais nous n'avons pas de mérite.

Je ferai remarquer que je ne comparais pas devant le comité uniquement à titre de ministre des Services sociaux de la Nouvelle-Écosse, mais aussi en tant que président du Comité provincial sur la violence dans les familles; toutefois, notre gouvernement n'a pas pris de décision à ce sujet. Mes collègues ont fait part de leur propre expérience. Je suis sûr que notre gouvernement provincial est impressionné. C'est un domaine complexe.

Si répugnant que l'acte commis soit aux yeux de la société, l'accusé doit être, en démocratie, réputé innocent tant qu'il n'a pas été reconnu coupable. Cette nécessité oblige à autant d'attention pour l'accusé que pour l'enfant traumatisé.

En fait, ce que M. Anderson et M^{me} Mary Cooley nous ont demandé instamment, chez nous, et ici aujourd'hui, c'est une façon de permettre à l'appareil judiciaire de régler les causes dans le calme et même la justice, mais plus rapidement. M. Anderson connaît beaucoup plus les tribunaux que moi, comme ministre, parce qu'il y comparaît souvent. Il est certain que l'avocat de la défense, qui use de ses droits, cherche parfois à calmer les esprits en gagnant du temps. Il se peut très bien que nous ayons effectivement besoin d'améliorer les services offerts aux tribunaux.

En Nouvelle-Écosse, avec tout le respect qu'on leur doit, nos éminents juges, probablement comme ceux des autres provinces, estiment qu'il faudrait plus de juristes, plus de salles et autres installations et nous y voyons dans notre province. Nous cherchons à améliorer nos tribunaux. Je n'entrerai pas dans les détails, mais nous les améliorons. Nous avons peut-être encore besoin de plus de salles.

Tout ce que je peux dire à ce sujet, comme ministre, c'est que si nous voulons agir en ce domaine, avec toute l'ardeur et la conviction qui nous animent, il nous faudra des fonds supplémentaires. Je ne sais pas pour l'instant où nous les trouverons, mais ce problème est le lot des ministres de tous les gouvernements.

[Text]

With respect to the videotape matter, particularly the exclusion of the accused, Bill C-15, as we read it, provides that the judge or justice, as the case may be, may exclude the complainant if the judge or justice is of the opinion that that is necessary.

As the chairman has said, we had thought that the changed word should be "desirable" so that it cannot be contested that the judge would have that capacity.

We note that in clause 13 under "Condition of Exclusion", the new section (2.2) says, in effect, the judge's or justice's capacity to exclude the accused is limited to those circumstances in which the judge or justice can ensure that there is provision for the accused to view the proceedings. That will cost money, when put that way. It is quite correct that it will involve some funding, and I do not mean, in the slightest, to be frivolous when I say we would hope that the federal government's commitment in these matters would also lead to continued assurances that costing of these matters will be shared with us.

Senator Fairbairn: You have talked about the financial restraints, and we all know about those difficulties. We know that is a major inhibiting factor to speedy trials. I was not getting into the rights of the accused, which we all accept, but the almost physical difficulties in having a speedy trial.

Senator Godfrey: I have a supplementary on that. I might say that I attended the opening of the courts in Toronto, which is a ceremony at which the heads of all of the different divisions tell the Attorney General how much more money they need, how many more court rooms they need, how many judges they need, and so forth. That was done for the second year in a row.

Surely the matter could be resolved, from a practical point of view, by having the Attorney General instruct crown prosecutors and judges that cases involving child abuse must be given priority. They should be instructed that those cases be put ahead of other cases because they are the ones who are really going to suffer as a result of delays and they need that priority.

Would that not be a simple answer?

Mr. Morris: Senator Godfrey has connections private and intimate with Nova Scotia through his distinguished son at University of King's College. Yes, indeed, and our committee is looking forward to making such a recommendation to the Attorney General.

It is simply the view of the Family Violence Committee at the present time that, although the administration of justice is clearly and constitutionally a provincial responsibility, it would be assisted and fortified if this legislative package gave some indication of the necessity for such a priority being given. It would make it easier for us to persuade our own Attorney General if the text of the statute itself set out this priority.

Dr. Anderson: I have one point, Madam Chairman. Mary Cooley and I—and this may shock you—have met with parents of children. These parents have told us that had they known the trauma that their daughter would have gone

[Traduction]

Pour ce qui est des enregistrements magnétoscopiques, surtout de l'exclusion de l'accusé, le projet de loi C-15, dans sa forme actuelle, prévoit que le juge ou le juge de paix peut ordonner l'exclusion de l'accusé s'il le juge nécessaire.

Comme le président l'a dit, nous avons pensé employer plutôt le terme «souhaitable» pour que le pouvoir du juge ne puisse être contesté.

Nous remarquons à l'article 13, au nouveau paragraphe (2.2) sur les «conditions de l'exclusion», qu'il est en effet prévu que le juge ou le juge de paix peut ordonner l'exclusion de l'accusé seulement si celui-ci a la possibilité de voir le témoignage du plaignant. Formulée de cette façon, cette disposition entraînera des dépenses. Il est tout à fait exact qu'elle suppose des fonds et je ne veux nullement faire croire que je ne prends pas la question au sérieux en demandant que le gouvernement fédéral nous donne l'assurance que les dépenses relatives à ces mesures seront partagées avec les provinces.

Le sénateur Fairbairn: Vous avez parlé des compressions budgétaires, dont nous sommes tous au courant. Nous savons que c'est l'un des principaux facteurs qui ralentissent l'administration de la justice. Je ne voulais pas discuter des droits de l'accusé, que nous acceptons tous, mais des difficultés matérielles qui empêchent d'accélérer la tenue des procès.

Le sénateur Godfrey: J'ai une question complémentaire à poser à ce sujet. J'ai assisté à l'ouverture des tribunaux à Toronto, cérémonie au cours de laquelle les responsables des diverses divisions font connaître au Procureur général leurs besoins supplémentaires concernant les fonds, le nombre de salles de tribunal, le nombre de juges, etc. C'est la deuxième année de suite qu'on procède ainsi.

On pourrait sûrement résoudre le problème d'un point de vue pratique si le Procureur général demandait aux avocats de la couronne et aux juges de donner la priorité aux causes ayant trait aux mauvais traitements infligés aux enfants. On devrait leur demander de faire passer ces causes avant les autres, car ce sont elles qui souffriront le plus des retards.

Ne serait-ce pas une solution simple?

M. Morris: Le sénateur Godfrey a des liens personnels avec la Nouvelle-Écosse puisque son fils distingué est à l'université King's College. Oui, en effet, et notre comité est impatient de formuler cette recommandation au Procureur général.

Le Comité sur la violence familiale estime pour l'instant que bien qu'elle soit clairement de compétence provinciale, l'administration de la justice serait facilitée et renforcée si le projet de loi indiquait qu'il faut accorder priorité à ce genre de question. Il nous serait plus facile de persuader notre propre procureur général si le texte de loi lui-même le spécifiait.

M. Anderson: J'aimerais dire quelque chose, madame la présidente. Cela vous étonnera peut-être, mais M^{me} Mary Cooley et moi-même avons rencontré des parents. Ces parents nous ont dit que s'ils avaient pu prévoir le traumatisme que leur fille

[Text]

through for three to four of her formative years—through the torturous processes involved in the criminal justice system—in retrospect they simply would have told uncle Charlie, “You ain’t welcome in our house any more”; they would have sought private counsel for their daughter so that she had her normal sexuality sorted out, and they never would have reported it through the Criminal Code. That, to me, is a severe indictment of the whole system, when families will tell you that.

The Chairman: This is an important point because it is one that has occurred to several of us: are we criminalizing too many people who could be dealt with in another way? Are we overloading the criminal system when we should be doing it another way—in some cases, at least. What is your feeling there, Dr. Anderson?

Dr. Anderson: I would agree. I think there is very little help for the perpetrators in this country. I can only speak for Nova Scotia, but I know of less than a handful of experienced counsellors who can deal with perpetrators. Many of the perpetrators are untreatable—they may be sociopaths, psychopaths or pedophiles—but nevertheless, the services for those people in our province is appalling. To send them off on protracted jail terms may not be the answer, particularly if there are no therapeutic services.

Senator Godfrey: We heard yesterday from an expert from Chicago who thinks that adults are not treatable, but juveniles can be; therefore, all you are doing by putting them away is putting them off the streets so that they do not keep on perpetrating crime. That was his opinion. I think I was correct in that.

The Chairman: I think that is right.

Senator Fairbairn: On the video question, which is a big question in terms of the acceptability of a video, what are your views on who should do such a video? There is a world of difference between a child being questioned by a police officer and a child being questioned by a qualified medical or social person who has skill in this kind of questioning, which you touched on earlier. Have you any views on that? Are we again looking at educating people—if we are getting into this type of technique—on the technique of doing it?

Dr. Anderson: I have a terrible bias, because I think that medical and social workers who are at ease and comfortable with troubled children should be producing the video tape. If possible, the police should be present to see that the video tape is complete, has not been edited, and so on.

One of the problems with these video tapes is that, on some of them, in order to get the child relaxed there may be a lot of distraction and play therapy and the video tape itself may be a protracted document. The defence, will object violently if there is any editing or cutting of the video tape. There is a lot of difficulty there, yet I do not think we should throw out the con-

[Traduction]

allait subir pendant une période cruciale de sa croissance, soit trois ou quatre ans, à cause de la complexité du système de justice pénale, ils auraient simplement dit à l'oncle Charlie: «Vous n'êtes plus le bienvenu dans notre maison», ils auraient contacté un conseiller privé pour leur fille afin qu'elle puisse régler la question de sa sexualité normalement, et ils n'auraient jamais entamé de procédures criminelles. À mon avis, une telle réaction de la part des familles constitue une grave remise en cause de tout le système.

La présidente: Cette question est importante car elle s'est posée à plusieurs d'entre nous, à savoir est-ce que trop de gens ne sont pas soumis à la justice criminelle alors que leur cas pourrait être réglé autrement? Est-ce que nous ne surchargeons pas le système judiciaire alors que nous devrions procéder par d'autres voies, du moins dans certains cas. Quel est votre avis, docteur Anderson?

M. Anderson: Je suis d'accord. Je crois que les auteurs d'agressions sexuelles reçoivent très peu d'aide. Je ne peux parler que du cas de la Nouvelle-Écosse, mais je sais qu'il y a très peu de conseillers capables de s'occuper de ces personnes. Bon nombre d'entre elles ne peuvent être traitées, (il s'agit parfois de sociopathes, de psychopathes ou pédophiles) mais quoiqu'il en soit, les services qui leur sont fournis dans notre province sont tout à fait insuffisants. Les longues périodes d'emprisonnement ne sont sans doute pas la solution, surtout s'il n'existe pas de services thérapeutiques au lieu de détention.

Le sénateur Godfrey: Nous avons entendu hier un spécialiste de Chicago qui croit que, contrairement aux adolescents, les adultes ne peuvent être traités; par conséquent, en les mettant à l'écart on ne fait que les empêcher de perpétrer d'autres crimes. C'était son point de vue. Je ne crois pas me tromper.

La présidente: Je crois que c'est exact.

Le sénateur Fairbairn: Au sujet de l'utilisation d'enregistrements magnétoscopiques, dont la recevabilité soulève une question importante, qui, selon vous, devrait les faire? Il y a une différence énorme entre le fait, pour l'enfant, d'être interrogé par un policier et le fait d'être interrogé par un spécialiste du domaine médical ou un travailleur social ayant les compétences voulues pour le faire; vous avez abordé cette question plus tôt. Avez-vous une opinion à ce sujet? Encore une fois, envisage-t-on de donner une formation spéciale aux personnes qui utiliseront la technique du vidéo, peu qu'on décide d'y avoir recours?

M. Anderson: J'ai un fort parti pris à ce sujet car, selon moi, les spécialistes médicaux et les travailleurs sociaux, qui ont l'habitude de travailler avec des enfants troubles, devraient produire l'enregistrement. Dans la mesure du possible, un policier devrait être présent pour s'assurer que la bande est intacte et complète, qu'elle n'a pas fait l'objet d'un montage, etc.

Un des problèmes que soulève l'utilisation des enregistrements, est que certaines bandes vidéo, parce qu'il faut amener l'enfant à se détendre, comportent beaucoup de distractions et de jeux thérapeutiques et ces bandes sont parfois très longues. La défense s'opposera énergiquement à toute forme de montage de l'enregistrement. Cela pose beaucoup de difficultés,

[Text]

cept of video tape because it is now accepted, as I understand, in 33 of the states in the United States. It is widely used in 33 states.

Senator Fairbairn: There was a suggestion by some witnesses from the Canadian Bar Association that a video being used in a court might prolong the agony of a victim in terms of counsel using the video tape to cross-examine the young witness. Have you any views on that?

Dr. Anderson: I don't see that as a major problem. If most of the evidence can be put in on the video tape, as the minister has said, in a common and soft manner, then I think the child will be able to stand up to the cross-examination—particularly if the child can be protected from the visual view of the perpetrator.

Senator Cogger: Mr. Minister, I would like to bring you back to your presentation, particularly, on page 5, the final paragraph wherein you refer to the wording in the proposed paragraph 643.1. Then, concerning the video tape you go on to say:

If it were shown after the testimony of the complainant, it might do little to alleviate the trauma of the complainant.

Is that correct?

Mr. Morris: Yes, senator.

Senator Cogger: As I read that it seems to suggest that the video would be shown prior to the child testifying.

Mr. Morris: What I meant to portray in the wording—for which I take full responsibility—is that it should be shown while the child is testifying.

Senator Cogger: While the child is testifying?

Mr. Morris: Yes. The intent is—and it may not have been done as felicitously as it might have been—to say that this delegation supports subsection 643.1. The way we read it is that a video tape taken soon after the acts complained of, and related to the acts complained of, would be valid testimony included in the full testimony of the alleged victim. What we were saying in this sentence was not intended to be other than a negative form—we put the sentence in late yesterday—of saying the positive sentence just before it. We were trying to say to you that we think it ought to be while testifying. If it were done out of sequence, if it were done after the child's testimony, it might fortify the other testimony, but it would not relieve the child from the traumatic experience of the testimony. Nor did we reflect greatly upon the case if it were given ahead of the testimony. Our view was that it should be a courtless part of the totality of the testimony of the victim. The stressed point we were making is that we support the fact and are pleased that the proposed section 643.1 did not provide, as it did not, that this matter would be introduced after the child's testimony; it would be introduced while the child testifying. In that testimony, again we felt that the words "while testifying,"—certainly I felt—allowed for a wider testimony than that portion of it which was video taped.

[Traduction]

mais je ne crois cependant pas que nous devions écarter l'utilisation de l'enregistrement; je crois savoir qu'on l'utilise fréquemment dans 33 États des États-Unis.

Le sénateur Fairbairn: Certains témoins de l'Association du barreau canadien ont affirmé que l'utilisation d'une bande vidéo en cour risque de prolonger le supplice pour la victime car les avocats de la défense peuvent l'utiliser pour contre-interroger le jeune témoin. Quelle est votre opinion?

M. Anderson: Je n'y vois pas de difficulté importante. Si la majeure partie de la déposition peut être faite sur enregistrement magnétoscopique, comme l'a dit le ministre, normalement et en douceur, je crois que l'enfant sera en mesure d'affronter un contre-interrogatoire, surtout s'il peut éviter d'être mis en présence de l'accusé.

Le sénateur Cogger: Monsieur le ministre, j'aimerais revenir à votre mémoire, plus précisément au dernier paragraphe de la page 5 où vous faites référence à la formulation du paragraphe 643.1. Vous déclarez au sujet de la bande vidéo:

Si elle est projetée après la déposition du plaignant, elle risque de ne pas atténuer sensiblement son traumatisme.

Est-ce exact?

M. Morris: Oui, sénateur.

Le sénateur Cogger: En lisant cette phrase, je comprends que la bande vidéo devrait être montrée avant la déposition de l'enfant.

M. Morris: Ce que j'ai voulu rendre dans la formulation du paragraphe, pour laquelle j'assume l'entière responsabilité, ceci dit en toute déférence, c'est que la bande vidéo devrait être montrée pendant le témoignage de l'enfant.

Le sénateur Cogger: Pendant que l'enfant témoigne.

M. Morris: Oui. Notre intention, qui n'a peut-être pas été formulée dans les termes les plus heureux, est de dire que cette délégation appuie le paragraphe 643.1. D'après notre interprétation, l'enregistrement fait peu après la perpétration des actes qui font l'objet de poursuites et qui porte sur ces actes constituerait un témoignage valable dans le cadre de la déposition globale de la présumée victime. Cette phrase n'était pas autre chose que la forme négative (nous avons intégré la phrase tard hier) de la formulation positive qui la précédait. Nous tendions de vous dire que la bande vidéo devrait être montrée pendant la déposition. Autrement, si l'enregistrement était montré après le témoignage de l'enfant, il risquerait de renforcer le témoignage de la partie adverse, sans pour autant atténuer le traumatisme consécutif que subirait l'enfant. Nous ne nous sommes pas attardés au cas où l'enregistrement magnétoscopique serait montré avant le témoignage. Selon nous, il devrait en faire partie, mais à l'extérieur de la salle d'audience. L'élément que nous voulions faire ressortir est que nous sommes d'accord et nous nous réjouissons que le projet de paragraphe 643.1 ne prévoit pas que l'enregistrement puisse être montré après le témoignage de l'enfant, mais pendant son témoignage. Au cours de cette déposition, nous estimions que l'expression «dans son témoignage» du moins je le pensais, permettait ne pas limiter la déposition à l'enregistrement sur magnétoscope.

[Text]

Senator Cogger: I do not want to be too difficult about this, but I think it is important because, after all, what we are trying to achieve is wording that is clear enough so that every case does not go to appeal because nobody knows what to do with this wording. No one knows what to do with this.

Would it be correct to say that, in your view, such a video would form part of the whole testimony as it would in the case of another adult witness being allowed to use notes or an agenda to refresh his memory and so on? Would it be used as an aide-mémoire?

Mr. Morris: I am not learned in the law but, discounting for that imperfection, I did not think of it in terms of an aide-mémoire.

Our logic was as follows: The offence alleged is of such gravity and the child is so sensitive and tender, and may not even understand the anatomical or legal terms, that it is desirable, in the interests of justice, to use these technological methods that are available in our society—in this case, video taping. This would allow the child to give an accurate and adequate account of the offence alleged without the intimidation, if there be such, of the presence of the accused, his family and the august and majestic intimidation of the court premises themselves. The child's representative in the court, counsel, could introduce, before the learned court, a video tape account of the specific incident alleged and that, subject to the rules of procedure in the court might be the main burden of the child's testimony in respect of that specific offence or the detail of that specific offence.

It would be for the defendant and his or her representative counsel in the court to take into account the content of the video tape as well as other testimony of the child. It would also take into account the fact that the offence is sometimes violent, even incomprehensible, to a child's mind. There may be a child involved such as the one Sharon described, a quarter of whose life has been spent in these processes. There should be, in my opinion, the use of a video tape—although I am not sure John Anderson would agree with this—and counsel representing the child will be at the video taping. That video tape would simply assure the court that there was an accurate and full child-like account of what took place rather than have the child in the court room for the first time confronted with the requirement to tell his or her story of the incident.

It would not be treated like an aide-mémoire since it is probably the essence of the alleged incident.

Senator Cogger: Understanding your position, let me qualify what I think the other side would be. After my comments you may not be so sure that you want to support the wording as it is.

The video, as contemplated by the act would be of an unusual nature in that the defendant would not be available, would not be represented and would not have the benefit of cross-examination. It is very much a one-sided story. It is not normally the kind of evidence that is admissible.

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Je ne veux pas compliquer les choses, mais je pense que c'est important car, après tout, nous voulons une formulation suffisamment claire pour éviter que chaque affaire n'aille en appel parce que personne ne comprend le sens du texte. Personne ne sait quoi faire à ce sujet.

Serait-il juste de dire, selon vous, qu'un enregistrement magnétoscopique pourrait faire partie de l'ensemble du témoignage, comme dans le cas d'un témoin adulte qui serait autorisé à utiliser des notes pour se remémorer des faits? L'enregistrement servirait-il d'aide-mémoire?

M. Morris: Je ne suis pas juriste, mais mise à part cette imperfection, je ne le voyais pas comme un aide-mémoire.

Notre raisonnement est le suivant: étant donné la gravité de l'infraction présumée et compte tenu du fait que l'enfant est si sensible et si fragile et qu'il risque de ne pas comprendre la terminologie anatomique et juridique, il est souhaitable, dans l'intérêt de la justice, d'utiliser ces méthodes technologiques dont dispose la société, en l'occurrence l'enregistrement magnétoscopique. L'enfant pourrait ainsi donner un compte rendu exact et adéquat de l'infraction présumée sans avoir à être intimidé par la présence de l'accusé, de sa famille et par la solennité de la salle d'audience elle-même. L'avocat de l'enfant pourrait produire pour le tribunal instruit de l'affaire un compte rendu magnétoscopique de l'incident présumé et ce document, sous réserve des règles de procédure de la cour, constituerait le principal fardeau du témoignage de l'enfant concernant l'infraction précise ou un détail pertinent.

Il incomberait au défendeur et à son avocat de tenir compte du contenu de l'enregistrement magnétoscopique ainsi que des autres témoignages de l'enfant. Il faudrait également tenir compte du fait que l'infraction peut être d'un caractère violent, voire incompréhensible pour l'enfant. Il pourrait y avoir en cause un enfant comme celui dont Sharon a parlé, qui a passé une partie de sa vie devant les tribunaux. À mon avis, on devrait utiliser l'enregistrement magnétoscopique, quoique je ne sois pas certain que John Anderson souscrive à ce point de vue, et l'avocat de l'enfant se chargerait de le montrer. Cet enregistrement permettrait au tribunal de s'assurer qu'un compte rendu exact et intégral a été produit, comme l'enfant l'aurait fait en cour, sans que ce dernier ait à se présenter dans la salle d'audience pour la première fois et n'ait à relater l'incident.

L'enregistrement magnétoscopique ne serait pas considéré comme un aide-mémoire car il est probable qu'il porterait essentiellement sur l'incident reproché.

Le sénateur Cogger: Je comprend votre point de vue, mais j'aimerais vous expliquer ce qui constitue à mon avis l'envers de la médaille. Je ne suis pas certain que vous approuverez toujours le libellé après coup.

L'utilisation d'un enregistrement magnétoscopique prévue dans la loi serait inhabituelle dans la mesure où le prévenu ne serait pas présent, où il ne serait pas représenté et où il ne pourrait pas être contre-interrogé. On ferait alors montre de beaucoup de partialité. Habituellement, ce n'est pas le genre de preuve qui est recevable.

[Text]

However, because of the particular nature of the offence and the age of the complainant, what this bill contemplates is that we will go beyond what is normally admissible. However, it may only be shown if the child, while testifying in court, supports the substance of what he or she said in the video.

It seems to me that before the judge can decide whether the video is admissible or not he has to hear the child's testimony. As a matter of fact, it seems to me that if the judge has to view the video, and then hear the testimony to see if the complainant adopts the contents of the video while testifying, and if he comes to the conclusion that that test is met, then he would authorize a showing of the video.

I would suggest to you that, for the purposes of procedure, there is no other way the court can proceed.

I would even suggest that a simultaneous showing would probably give rise to appeal. It would certainly be grounds for a very serious objection from counsel for the defence. How will you know that the child adopts the contents of the video while testifying if you are showing it at the same time? Do you understand the point I am making?

Mr. Morris: I do, indeed. We will take it into respectful and careful consideration. However, with great respect, our law officers of the Crown in Nova Scotia and in our department, tutored in the profession of law, do not read the matter that way. We believe the complainant or the complainant's representative, including counsel, is capable of expressing to the court, under oath, that the content of the video tape is taken as part of the complainant's testimony.

The Chairman: Perhaps Mr. Macdonald, our legal counsel, could speak to this clause. I am aware of the fact that some video tape evidence is used in the courts in Ottawa. I am not quite sure how it is used.

Perhaps Mr. Macdonald would explain to us how this evidence is presently being used. Perhaps he can also tell us the intent of this particular clause.

Mr. Donald Macdonald, Research Officer, Library of Parliament: Video tape evidence is now being used as real evidence to show acts that actually occurred.

The Chairman: Could you explain that a little further?

Mr. Macdonald: You may see a video taping of a bank robbery in order to identify the actual perpetrator.

The Chairman: How would this apply in sexual abuse cases?

Mr. Macdonald: I do not think it would be used very much in those circumstances.

The Chairman: Last evening I was speaking to a lawyer who has worked with Dr. Bradford. He informed me that they have been using dolls and video taping a simulated situation. I assume that when they were talking of video taping they were also using that as part of the trial procedure.

Mr. Macdonald: I do not think so. These videos are to be used as testimonial evidence.

[Traduction]

Toutefois, en raison de la nature particulière de l'infraction et de l'âge du plaignant, le projet de loi essaie d'outrepasser ce qui est habituellement recevable. Cela dit, l'enregistrement ne peut être présenté que si l'enfant en confirme le contenu dans son témoignage.

Selon moi, avant que le juge puisse décider si l'enregistrement est recevable ou non, il doit entendre le témoignage de l'enfant. En fait, il me semble que le juge doit regarder l'enregistrement magnétoscopique puis entendre le plaignant pour déterminer s'il en confirme le contenu dans son témoignage; si après cela, il conclut que les critères sont satisfaits, il devrait alors autoriser la présentation de l'enregistrement.

Selon moi, le tribunal ne peut pas procéder autrement.

Je pense même qu'une présentation simultanée donnerait probablement lieu à un appel. L'avocat de la défense aurait certainement de bonnes raisons de s'y objecter. Comment savoir si l'enfant confirme dans son témoignage le contenu de l'enregistrement si celui-ci est présenté en même temps? Voyez-vous où je veux en venir?

M. Morris: En effet. Nous allons étudier la question attentivement. Cela dit, en toute déférence, aucun procureur de la Couronne de la Nouvelle-Écosse et aucun avocat de notre ministère n'y ont vu ce problème. À notre avis, le plaignant ou le représentant du plaignant, y compris l'avocat, peut dire au tribunal, sous serment, que le contenu de l'enregistrement magnétoscopique fait partie du témoignage du plaignant.

Le président: Monsieur Macdonald, notre conseiller juridique, pourrait peut-être nous parler de cette disposition. Je sais que certains enregistrements magnétoscopiques sont présentés comme preuve devant les tribunaux d'Ottawa. Je ne suis pas certain de la façon dont ils sont utilisés.

M. Macdonald pourrait peut-être nous expliquer comment ce genre de preuve est utilisée actuellement. Il pourrait peut-être nous indiquer aussi le but de cet article.

M. Donald Macdonald, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement: Des rubans magnétoscopiques sont actuellement présentés comme une preuve pour montrer des faits qui se sont réellement produits.

Le président: Pourriez-vous donner des précisions?

M. Macdonald: On peut présenter un enregistrement magnétoscopique d'un vol de banque afin d'en identifier l'auteur.

Le président: Comment pourrait-on utiliser les enregistrements dans des affaires d'infractions sexuelles?

M. Macdonald: Je ne pense pas qu'on y aurait beaucoup recours dans ces circonstances.

Le président: Hier soir, j'ai discuté avec un avocat qui a travaillé avec le docteur Bradford. Il m'a dit qu'ils avaient utilisé des poupées et enregistré une simulation sur bande magnétoscopique. Je suppose qu'ils ont aussi utilisé l'enregistrement magnétoscopique lors du procès.

M. Macdonald: Je ne le pense pas. Ces enregistrements doivent être utilisés comme preuve testimoniale.

[Text]

To deal with the problem Senator Cogger mentioned, the video tape would be treated much like a statement. The jury would be excluded and then the judge would consider whether the criteria set out in the section is satisfied, whether the complainant is under 18, whether it was made soon after the offence and whether the child, in his evidence, will adopt it. Once those criteria have been established then the jury will return and the tape will be played. Counsel will then have the opportunity to cross-examine the child on it.

Senator Cogger: Is it your view that the child would have to testify or, if not, go through the whole testimony and at least be examined as to the substance of the content of the video before the video could be admissible?

Mr. Macdonald: I think that in a voir dire the child would have to testify as to the circumstances under which the video was made. The child would have to agree that he or she was there on that day and recalls having said over such and such over this or that period of time. Then the jury would come back into the courtroom to hear the child being cross-examined on the actual content on what he or she said in the tape.

Senator Godfrey: Surely what the court really wants here is the best recollection of the child. From a practical point of view, we could say that the child must be shown the video tape the day before or a couple of days before the trial so that he could testify to the court that he has recently seen that video tape and adopts it as being correct. Then the video tape could be shown and the child could be asked whether he still stood by that story. He could simply agree and then he would be cross-examined. The wording, however, should be made much clearer.

Senator Cogger: I do not think that this kind of wording is problem free. I think that it ought to be cleaned up so that crown prosecutors and judges in various jurisdictions know what to do with it.

I have one further point, Mr. Morris. As Senator Nurgitz has pointed out, your presentation recommends that the bill does not directly address the question of the shortening of the delay in trying these cases. The matter of priority being given to the cases is not addressed. I suspect I am right in thinking that you also recommend that the bill does not specifically address the hard gathering of data. Therefore, I suppose it is your recommendation that this committee pass on both recommendations to the appropriate departments or authorities.

Mr. Morris: Yes, senator. Our hope was that when the committee reports the bill, if our recommendations commend themselves to your committee, you would support these views and express them to the appropriate authorities. We hope that by publication of our views, we might bring a national audience to the need for better hard fact data. We would hope that the committee supports and recommends these points in whatever manner is appropriate.

Senator Godfrey: I have one further question. In your brief you say that you support the elimination of the requirement for collaborative evidence. The clause of the bill goes beyond that. Not only does it eliminate the requirement, it says that

[Traduction]

Pour ce qui est du problème dont le sénateur Cogger a parlé, l'enregistrement serait en quelque sorte traité comme une déposition. Le jury serait exclu et le juge déterminerait si les critères énoncés dans l'article sont respectés, si le plaignant a moins de 18 ans, si l'enregistrement a été réalisé peu après la perpétration de l'infraction et si l'enfant en confirmera le contenu dans son témoignage. Une fois qu'on aurait vérifié si ces critères sont respectés, le jury serait réadmis dans la salle d'audience et l'enregistrement serait présenté. L'avocat aurait alors la possibilité de contre-interroger l'enfant à ce sujet.

Le sénateur Cogger: À votre avis, l'enfant aurait-il à témoigner ou sinon, devrait-il revoir tout le témoignage et être au moins interrogé sur le contenu de l'enregistrement avant que celui-ci puisse être recevable?

M. Macdonald: Je pense qu'au cours d'un examen préliminaire, l'enfant devrait témoigner des circonstances dans lesquelles l'enregistrement a été réalisé. Il devrait confirmer qu'il était bien présent ce jour-là et qu'il se souvient d'avoir alors dit telle et telle chose. Le jury serait ensuite réadmis dans la salle d'audience pour assister au contre-interrogatoire de l'enfant sur ce qu'il a dit dans l'enregistrement.

Le sénateur Godfrey: Ce que le tribunal veut ici, c'est que l'enfant se souvienne le mieux possible de ce qui s'est passé. Sur le plan pratique, l'enfant devrait peut-être voir l'enregistrement le jour qui précède ou quelques jours avant le procès de façon à pouvoir indiquer au tribunal qu'il a regardé l'enregistrement magnétoscopique dernièrement et à en confirmer le contenu. L'enregistrement pourrait alors être présenté et l'on pourrait demander à l'enfant s'il s'en tient à cette version. Il pourrait simplement acquiescer, puis être contre-interrogé. Il faudrait toutefois que le libellé soit beaucoup plus clair.

Le sénateur Cogger: A mon avis, ce genre de libellé n'est pas exempt de problèmes. Je pense qu'il faut l'épurer de façon que les procureurs de la Couronne et les juges des différentes instances sachent comment l'interpréter.

J'ai une autre question à poser à M. Morris. Comme l'a indiqué le sénateur Nurgitz, vous signalez dans votre mémoire que le projet de loi ne prévoit pas de mesure pour raccourcir les délais concernant ces procès. On n'y parle pas de la priorité accordée à ces affaires. Je suppose que vous considérez aussi que le projet de loi ne s'attaque pas directement au problème que pose la collecte des données. Ai-je raison de penser que vous voulez que notre comité fasse part de ces deux recommandations aux autorités ou aux ministères concernés.

M. Morris: C'est exact, monsieur le sénateur. Nous espérons que lorsque le comité déposera son rapport au sujet du projet de loi, il transmettra nos recommandations aux autorités compétentes, s'il les juge dignes d'intérêt. Nous espérons que la publication de notre point de vue permettra de sensibiliser la population canadienne à la nécessité de disposer de meilleures données. Nous espérons que le comité appuiera nos recommandations et les transmettra de la manière qu'il juge appropriée.

Le sénateur Godfrey: J'ai une autre question. Dans votre mémoire, vous dites que vous approuvez la disposition en vertu de laquelle la corroboration n'est plus nécessaire. La disposition du projet de loi va plus loin que cela. Non seulement elle

[Text]

the judge shall not instruct the jury that it is unsafe to find the accused guilty in the absence of collaboration. There has been a suggestion that the judge be given complete discretion in this regard. He may think that in certain circumstances it would be desirable to instruct the jury that it would be dangerous to convict the accused in the absence of collaboration. It has been suggested that in that case he should have that power, that the bill should not completely prohibit this instruction. What are your comments in that regard?

Mr. Morris: Would you be so kind as to point out the particular clause of the bill to which you refer?

Senator Godfrey: This appears in clause 11 of the bill, which will amend section 246.4. This appears at page 7 of the bill.

I might say that while you are pondering that, Mr. Morris, I would like to ask Dr. Anderson a question. Do you know from your experience whether there have been many cases of conviction with no collaboration?

Dr. Anderson: I think there have been quite a few convictions, particularly those involving older children who can be sworn. I recall a recent case in which there was collaboration but the child could not be sworn, so on appeal the accused was acquitted. He had been found guilty in the original trial but, because the child who collaborated the evidence was about six years of age and could not be sworn, the appeal court maintained that the trial judge had erred in law.

Senator Lewis: It seem to me, gentlemen, that the overriding concern of all of us is the welfare of the child. The trauma that such a trial has upon the child has been described. Looking at the statistics provided in the appendix to your brief, abuse has been broken down into three categories: physical, emotional and sexual. By and large, we tend to think mainly of sexual abuse. At page 1 of the appendix, I notice that although the figures for physical abuse for the period 1981 to 1985 have doubled, that is not a great increase as compared to those figures relating to sexual abuse. Cases of sexual abuse rise from a total of 9 to a total of 147. On the second page of the appendix I note the section headed up by the phrase "referred by". I take it that that phrase means that the cases have been referred to your department or your service, not to the courts.

Mr. Morris: That is correct, senator.

Senator Lewis: With respect to physical abuse, of course, disclosure is obvious. But in the case of sexual abuse, I sometimes get the impression that disclosure is often inadvertent, that children are often not that much disturbed by the matter. They do not go and complain about it. Of course, they may in certain cases, or abuse might come to light through the child's visit to a physician. But in many cases it seems that disclosure is simply inadvertent, that the child really has not thought much of it and just blurts out the disclosure, or there may be some extraneous circumstances that bring it out, particularly in domestic disputes or custody cases, where one spouse will blow the whistle on the other and reveal the family secrets. What are your comments in this regard?

[Traduction]

indique que la corroboration n'est pas nécessaire, mais elle stipule aussi que le juge ne peut informer le jury qu'il n'est pas prudent de déclarer l'accusé coupable en l'absence de corroboration. Certains ont dit que cela devrait être laissé à l'entière discrétion du juge. Celui-ci peut être d'avis que, dans certaines circonstances, il y a lieu de rappeler au jury qu'il est dangereux de déclarer l'accusé coupable en l'absence de corroboration. Certains soutiennent qu'il devrait pouvoir le faire dans certains cas et que le projet de loi ne devrait pas le lui interdire formellement. Qu'en pensez-vous?

M. Morris: Auriez-vous l'obligeance de m'indiquer de quel article du projet de loi vous parlez?

Le sénateur Godfrey: Je parle de l'article 11 du projet de loi, qui modifie l'article 246.4. Il figure à la page 7 du projet de loi.

Pendant que vous réfléchissez à cela, monsieur Morris, j'aimerais poser une question au docteur Anderson. D'après votre expérience, y a-t-il eu de nombreuses condamnations sans corroboration?

M. Anderson: Je pense qu'il y en a eu quelques-unes, notamment dans des situations où des enfants plus âgés pouvaient être assermentés. Je me souviens d'une affaire récente où il y a eu corroboration, mais parce que l'enfant n'a pas pu être assermenté, l'accusé a été acquitté en appel. Il avait été trouvé coupable lors du premier procès, mais comme l'enfant qui a corroboré la preuve avait environ six ans et qu'il ne pouvait être assermenté, la cour d'appel a renversé la décision du juge.

Le sénateur Lewis: Messieurs, il me semble que notre préoccupation primordiale est le bien-être de l'enfant. On a déjà parlé du traumatisme que l'enfant subit dans ce genre de procès. Dans les statistiques que vous présentez en annexe de votre mémoire, les infractions sont réparties en trois catégories: mauvais traitements physiques, émotifs et sexuels. Généralement, nous songeons surtout aux infractions sexuelles. A la page 1 de l'annexe, je constate que les cas de sévices ont doublé entre 1981 et 1985, mais ce n'est pas une grande augmentation en comparaison des cas d'agression sexuelle, dont le nombre est passé de 9 à 147. A la page deux, je remarque la rubrique intitulée «soumis par». Je crois comprendre qu'on entend par là que les cas ont été soumis à votre ministère ou à votre service et non aux tribunaux.

M. Morris: C'est exact, sénateur.

Le sénateur Lewis: Dans le cas des sévices, évidemment, on les divulgue. Mais dans celui des agressions sexuelles, j'ai parfois l'impression que souvent, on ne les divulgue que par inadvertance, que les enfants ne sont pas à ce point perturbés par l'incident. Ils ne vont pas s'en plaindre. Évidemment, ils le font dans certains cas, ou encore la chose éclate au grand jour suite à la visite de l'enfant chez un médecin. Mais dans bien des cas, il semble que l'incident soit divulgué simplement par inadvertance: l'enfant n'y avait pas beaucoup pensé et il raconte tout bonnement ce qui s'est passé. Il peut aussi y avoir des circonstances étrangères à la question qui font découvrir le pot aux roses, notamment au cours de querelles de ménage ou d'histoires relatives à la garde de l'enfant, dans lesquelles l'un des conjoints décide de ne plus se taire de révéler les secrets de la famille. Quelles seraient vos observations à ce sujet?

[Text]

Dr. Anderson: I think you have made an excellent point, senator. Many of the disclosures in the last two years in our province are related to the media campaign to which the minister has alluded. However, we are also putting into the schools—for children as young as eight years of age—programs which educate them as to what is sexual abuse. The National Film Board has a program called “Feeling Yes, Feeling No.” There is another program called “Good Touch, Bad Touch,” in which the child is told that his body is his own, it is private and people have no right to interfere with it without the child’s permission. That kind of program has led to children disclosing directly to other children, or in other instances. I am thinking back two or three years before these educational programs were in the schools. Many of those girls had a close friend to whom they told the “secret”. If an abuse were constantly repeated, the girl told her close friend until the close friend reached the point where she could stand it no longer and she told either the teacher or her mother, and then the whole thing blew up. That, I think, is one of the reasons for the tremendous upswing in reported incidents. It is awareness. The schools are focusing upon it. It is a very important point, senator, and it is not going to go away. We do not have the 1986 statistics, because some of the cases are still pending. I am not sure whether Miss Burris would wish to comment on this, but I suspect that the 1986 figures, when they come down, will still be on the upslope.

Mr. Morris: I would like to say, on the extrapolation of these yellow sheets, that these are cases that are recorded in the Child Abuse Register. There are many more reported that do not survive the Child Abuse Register recording process. Thus the reason for 1985 is that there is a process in our province—and we recognize that it is debatable, that in other parts of Canada there are some jurisdictions which believe that child abuse registers are no longer useful or necessary—whereby we continue to maintain a Child Abuse Register, and we support it keenly. The fact is, however, that these statistics are for those cases which have been recorded in the Child Abuse Register. The alleged perpetrator must be notified that it is, in fact, being recorded, and there is a whole process of appeal.

As Dr. Anderson has said, some of the cases in 1986 are still under appeal. That is to say that the alleged perpetrator is appealing the recording in the Child Abuse Register.

Perhaps I will not be trespassing on your time if I said that the existence of the Child Abuse Register, in our view, on balance, is itself a deterrent to child abuse. It is interesting to note how many alleged perpetrators, and with what vigour, will try to have the entry taken out of the Child Abuse Register. They do not want to be recorded as having committed that offence. That is why the figures of actual abuse are unquestionably higher than that recorded in the Child Abuse Register; and, yes, the indication is that in 1986 both the total number of those in the Child Abuse Register and that component of them represented by sexual abuse, running virtually two-thirds, will increase for 1986.

[Traduction]

M. Anderson: Je pense que vous faites ressortir un bon point, sénateur. Bon nombre des cas apportés au cours des deux dernières années dans notre province sont liés aux campagnes des médias auxquelles a fait allusion le ministre. Cependant, nous introduisons aussi dans les écoles des programmes visant à informer les enfants, dès l’âge de huit ans, sur ce qu’est la violence sexuelle. L’Office national du film a une production intitulée *mon corps, c’est mon corps*. Un autre film, intitulé *Good Touch, Bad Touch*, montre à l’enfant que son corps lui appartient, qu’il est privé et qu’on n’a pas le droit d’y toucher sans sa permission. Ce type d’initiative a conduit des enfants à se confier directement à d’autres enfants ou à d’autres personnes, selon les circonstances. Je pense à il y a deux ou trois ans, avant l’existence de ces programmes d’information dans les écoles. Bon nombre de ces petites filles avaient une bonne amie à laquelle elles confiaient leur «secret». Si elle était constamment agressée, la petite fille le disait à sa bonne amie jusqu’à ce que cette dernière, n’en tenant plus, le dise à la maîtresse ou à sa mère et la question éclatait alors au grand jour. C’est, je pense, l’une des raisons qui expliquent l’augmentation considérable du nombre d’incidents déclarés. C’est une question de sensibilisation. Les écoles insistent là-dessus. C’est un aspect très important, sénateur, et il ne disparaîtra pas. Nous n’avons pas les statistiques de 1986, car il y a encore des affaires en suspens. Je ne suis pas sûr si M^{me} Burris souhaiterait formuler des observations à cet égard, mais je pense que lorsqu’ils sortiront, les chiffres de 1986 indiqueront encore une augmentation.

M. Morris: Je dirais, en extrapolant de ces feuilles jaunes, que ce sont des cas qui figurent dans le Registre des cas de violence faite aux enfants. Il y en a bien d’autres qui sont déclarés mais qui ne sont pas inscrits dans le registre. Ce qui explique l’année 1985, c’est que dans notre province, nous continuons à tenir un tel registre, que nous appuyons vivement; nous reconnaissons que c’est discutable et que d’autres provinces canadiennes estiment que ces registres ne sont plus utiles ou nécessaires. Mais le fait est que ces statistiques concernent les cas inscrits à notre registre. L’auteur présumé du délit doit être avisé que son nom a été inscrit dans le registre et il peut en appeler de cette décision.

Comme l’a dit M. Anderson, certains cas qui remontent à 1986 font encore l’objet d’un appel. Autrement dit, l’auteur présumé du délit en appelle de la décision d’inscrire son nom dans le registre.

Je n’abuserai peut-être pas de votre temps en vous disant que l’existence de ce registre est finalement, selon nous, un moyen de dissuasion en ce qui concerne la violence faite aux enfants. Il est intéressant de voir combien sont nombreux les agresseurs qui veulent faire retirer leur nom du registre et jusqu’à quel point ils s’y emploient ardemment. Ils ne veulent pas être identifiés comme ayant commis ce délit. C’est pourquoi le nombre de cas de violence est indiscutablement plus élevé que celui qui figure dans le registre; et effectivement, il semble qu’en 1986, il y aura augmentation du nombre de cas recensés dans le registre, dont presque les deux tiers sont des cas de violence sexuelle.

[Text]

The Chairman: Mr. Minister, for clarification, what is the upper age limit for recording in the Child Abuse Register?

Mr. Morris: Sixteen.

Ms. Hope-Irwin: Much to the distress of people who work at transition houses in our province, Mr. Morris insists that we collect a tremendous amount of data from the women who come into the houses. We all know that we should, but we also know how hard it is to put people through it and to do that. In any event, we learn a lot of child abuse cases when battered women come to transition houses with their children. Many times they have been aware that the father or common law spouse is abusing a daughter. Sometimes they have not been aware but it becomes very clear in the houses. We have gathered a lot of data. We do not really know what the statistical correlations are between the battering of the mother and the abuse of the daughters, but a lot more of the abuse of the children is being reported in that safe situation of the transition houses to which the women can now go.

Senator Lewis: I presume that somewhere someone has to make a judgment. The witness yesterday referred to is as "a social judgment". If you are looking at the welfare of the children, you have to balance that against the question of catching and prosecuting the perpetrator. Once it gets into the hands of the police authorities, they have to proceed. Is there a time at which a judgment call is made, that it is more for the welfare of the child that proceedings should not be taken?

Mr. Morris: Do you have in mind whether there is a time in which the judgment is made to record in the Child Abuse Register?

Senator Lewis: As a lawyer, I keep thinking that this register is a register of convictions. But it is not necessarily that.

Mr. Morris: No, senator. This is a Child Abuse Register, which is maintained by the government, by an officer of the Department of Social Services—who is Miss Burris, who is with us today—who provides the registration under rules which do have precise time intervals. There must be an investigation, a notification to the alleged perpetrator; there is a time for the alleged perpetrator to give his or her version; there is a time even for appeal to the Family Court, and, indeed, from the Family Court to the County Court and from the County Court to the Supreme Court. That time frame is carefully set up in the provisions for registration in the Child Abuse Register.

Senator Godfrey: Can the public look at those records?

Mr. Morris: No. The minister has stated narrow powers to release details for the amplification of anti-child abuse, such as a statistical series, or for authentic research projects, and the alleged perpetrator in each case has to be notified of the likely inclusion of his or her name in the Child Abuse Register.

[Traduction]

Le président: Monsieur le ministre, j'aimerais obtenir un éclaircissement: quelle est la limite d'âge supérieure aux fins de l'inscription dans le registre?

M. Morris: Seize ans.

Mme Hope-Irwin: Au grand découragement de ceux qui travaillent dans les maisons de transition de notre province, M. Morris insiste pour que nous recueillions beaucoup de données des femmes qui s'adressent à ces maisons. Nous savons tous que c'est notre devoir, mais nous savons aussi jusqu'à quel point il est difficile de faire subir un tel interrogatoire. Quoi qu'il en soit, nous apprenons de nombreux cas de violence faite aux enfants lorsque des femmes battues viennent dans des maisons de transition avec leurs enfants. Bien des fois, elles savaient que le père ou le concubin abusait de leur fille. Parfois, elles l'ignoraient, mais elles l'apprennent clairement dans ces maisons. Nous avons recueilli une foule de données. Nous ne connaissons pas vraiment les corrélations statistiques entre la violence faite aux mères et celle qui est faite aux filles, mais beaucoup plus de cas de sévices infligés aux enfants sont rapportés dans le cadre rassurant des maisons de transition où peuvent maintenant aller les femmes.

Le sénateur Lewis: Je présume qu'à quelque part, quelqu'un doit porter un jugement. Le témoin a parlé hier de «jugement social». On doit se soucier du bien des enfants en regard de la nécessité d'attraper et de poursuivre l'auteur du délit. Une fois l'affaire aux mains des autorités policières, elle sera portée en justice. Y a-t-il un moment où l'on doit porter un jugement, c'est-à-dire décider si le fait de ne pas tenter de poursuivre sert mieux les intérêts de l'enfant?

M. Morris: Voulez-vous savoir s'il y a un moment où l'on décide d'inscrire, ou non, le nom de quelqu'un dans le registre?

Le sénateur Lewis: En tant qu'avocat, je ne cesse de me dire que ce registre est un registre de condamnations. Mais ce n'est pas nécessairement le cas.

M. Morris: Non, sénateur. Il s'agit d'un Registre relatif aux mauvais traitements infligés aux enfants tenu par le gouvernement, c'est-à-dire par un fonctionnaire du ministère des Services sociaux—en l'occurrence Mlle Burris ici présente—qui veille à l'enregistrement des cas en respectant les délais précis prévus par le règlement. Il doit y avoir une enquête et les présumés auteurs des sévices doivent en être avisés; le règlement leur accorde un délai pour leur permettre de donner leur version des faits; il en prévoit même un pour faire appel devant le tribunal de la famille, un autre pour appeler du jugement de ce dernier devant la cour de comté et enfin un autre du jugement de cette dernière devant la Cour suprême. Les dispositions relatives à l'inscription des cas au Registre prévoient des délais stricts à l'égard de chacune de ces étapes.

Le sénateur Godfrey: Le public a-t-il accès au Registre?

M. Morris: Non. Le ministre dispose de pouvoirs précis et restreints qui lui permettent de divulguer ces renseignements en vue de promouvoir la lutte contre les mauvais traitements infligés aux enfants, dans le cadre de publications statistiques ou de projets de recherche sérieux, et dans chaque cas, le pré-

[Text]

Senator Lewis: I take it that there might be cases recorded in your register which might not go to prosecution.

Mr. Morris: Yes; and there might also be those that went to prosecution and failed, but which are still regarded, for purposes of the Child Abuse Register, as having been valid, as having indicated a case of abuse. As I say, there is a method for a person who complains of registration in the Child Abuse Register to have that entry expunged from the record.

On the second point, of ministerial inadequacy, I must say that I am not learned or trained in the law. I know enough to know that it is a very complex matter, but in Nova Scotia the proceedings under the Child Abuse Register and the Childrens Services Act distinctly instruct the courts that on a balance of doubt priority must be given to the interests of the child.

Senator Lewis: So at some stage there could be a judgment call not to prosecute even though you may have recorded the incident?

Mr. Morris: Yes, partly because the keeping of the Child Abuse Register is not carried out by the officers of government as those who make the determination in the Attorney General's Department to proceed to prosecution.

Senator Lewis: Of course, the Attorney General's Office might make the judgment call on whether or not to prosecute merely on the facts and on whether they feel they could be successful in their prosecution. Would your department take a social decision as to whether it is better not to bring the matter into the public domain and put the child through the trauma of a prosecution?

Mr. Morris: Not in those terms. Our department would take a judgment based upon professional, social work, ethical standards applied, by competent officers of the department, as to whether the matter should be recorded in the Child Abuse Register. We promptly, in every case without exception, cross-notify the Attorney General, and that is where the decision is made as to whether or not to proceed to litigation and prosecution. Not to be vindictive, but in the interest of deterrence, we recently urged the Attorney General to communicate with officers of the courts and prosecutors and ask that sentencing be kept in line as to their deterrent effect. We thought that some of the sentencing was inappropriate. The Attorney General did take that advice, but the Attorney General made the decision.

As to the point raised by Senator Godfrey earlier, we read 246.4 as being worded negatively in that no corroboration was required. We thought the emphasis was on the word "required", and that the judge shall not instruct the jury that it is unsafe to find the accused guilty in the absence of corroboration. We read the amendment to mean that corroboration is no longer required. Of course, it may be asked for or volunteered. We thought that emphasis would be placed on the

[Traduction]

sumé agresseur doit être avisé que son nom figurera sans doute au Registre.

Le sénateur Lewis: Si je comprends bien, certains des cas qui figurent au Registre pourraient ne pas donner lieu à des poursuites.

M. Morris: C'est exact; peuvent aussi y figurer des cas qui ont donné lieu à des poursuites, mais n'ont pas abouti à une condamnation, et qui sont encore considérés, aux fins du Registre, comme de véritables cas de mauvais traitement. Comme je l'ai dit, le règlement prévoit un mécanisme permettant à toute personne de faire retirer son nom du registre.

Au sujet de votre deuxième point, notamment l'insuffisance des pouvoirs du ministre, je dois dire que je n'ai aucune formation en droit. J'en connais juste assez pour savoir que c'est une question très complexe, mais en Nouvelle-Écosse, la procédure relative au Registre et le Childrens Services Act prévoient expressément que dans le doute, les tribunaux doivent d'abord donner priorité aux intérêts de l'enfant.

Le sénateur Lewis: Donc, à une certaine étape, il pourrait être décidé de ne pas poursuivre l'agresseur même si le cas figure au Registre, n'est-ce pas?

M. Morris: C'est exact. C'est dû en partie au fait que la tenue du Registre n'incombe pas aux fonctionnaires du ministère du Procureur général qui déterminent s'il y a lieu d'intenter des poursuites.

Le sénateur Lewis: Évidemment, le Bureau du Procureur général peut fonder sa décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre sur les faits et sur les chances qu'il estime avoir d'obtenir la condamnation de l'agresseur. Votre ministère peut-il décider qu'il est préférable, sur le plan social, de ne pas porter l'affaire devant les tribunaux afin qu'elle ne soit pas rendue publique et que l'enfant n'ait pas à subir le traumatisme d'un procès?

M. Morris: Pas vraiment. Nous fondons notre décision de consigner un cas de mauvais traitement à l'endroit d'un enfant sur les critères professionnels, sociaux et éthiques appliqués par les autorités compétentes de notre ministère. Dans chaque cas, sans la moindre exception, nous avisons promptement le Procureur général et c'est son ministère qui décide s'il y aura ou non des poursuites. Dernièrement, nous avons insisté auprès du Procureur général pour qu'il communique avec les fonctionnaires des cours de justice et avec les procureurs de la Couronne et qu'il leur demande d'établir les peines qu'ils réclament des tribunaux en fonction de leur effet de dissuasion; nous ne l'avons pas fait par esprit vindicatif, mais pour favoriser la dissuasion. Nous estimons que certaines peines infligées étaient insuffisantes. Le Procureur général a examiné notre recommandation, mais c'est lui qui a pris la décision.

Pour répondre à la question du sénateur Godfrey, nous avons interprété l'article 246.4 comme voulant dire que la corroboration n'était pas nécessaire. Nous avons cru que le mot-clé était le terme «nécessaire», le juge n'était pas tenu d'avertir le jury qu'il est dangereux, de conclure à la culpabilité d'un accusé en l'absence de corroboration. Nous avons interprété la modification comme signifiant que la corroboration n'était plus nécessaire. Évidemment, le juge peut la demander ou le témoin

[Text]

word "required", and that the case would not fail automatically if it was not corroborated.

The Chairman: Is that register open to the public?

Mr. Morris: No.

The Chairman: Could the register be obtained through the Freedom of Information Act?

Mr. Morris: No. In Nova Scotia the individual entries in the Child Abuse Register are in the prescribed list of items that cannot be published under the Freedom of Information Act. However, the alleged perpetrator in each incident must immediately, within 10 days of entry, be notified of the intention to register. So the alleged perpetrator is fully conversant with the intention to enter his name in the register and has time to oppose that intention. Then, if a decision is taken over the opposition of the alleged perpetrator to enter his name, there is a further juridical process. Then the alleged perpetrator has perfect and total knowledge of the entry in the Child Abuse Register, but not of any other entries.

The Chairman: Then, of course, it would become public during the appeal process. It is my concern that some of the provisions in this act criminalize too broad a range of people in one sense, and that we will not be able to deal with all of them. You are satisfied, in a sense, merely with these people being identified. You seem to be accepting the fact that some of them cannot be cured and that punitive action may not be the answer. The definitions under the proposed Section 146 on page 3 start with "any sexual purpose". That section is very broad and could encompass almost any act. As I understand it, you are saying that some of these people, particularly if they are paedophiliacs, are probably untreatable or that a very small group of them would respond to some kind of treatment.

I am wondering whether putting children through this kind of criminal process is worthwhile. Should we have a different kind of system dealing with children within a certain age bracket? We have talked about overloading the courts. Dr. Anderson has suggested that crown attorneys should be better trained, and that suggestion and recommendation has been made by other witnesses before this committee. It seems to me that we need different processes to deal with both the offender and the victim and that we should not just throw the whole matter into the Criminal Code. We make the laws here in Ottawa and leave the people in the respective provinces to deal with them.

Senator Godfrey: Do you have any alternative suggestions?

The Chairman: I am wondering, based on the experience of the witnesses with the social departments, whether they feel that there is a means range as to the type of offences. Perhaps the offences described in this legislation are too broad. They range from mere touching with an object to violent physical sexual abuse. Is there perhaps an age delineation or an offence delineation within which we could use a different approach,

[Traduction]

peut la fournir. Nous pensons qu'on mettrait l'accent sur le terme «nécessaire» et que l'absence de corroboration n'entraînerait plus automatiquement le non-lieu.

La présidente: Le public a-t-il accès au Registre?

M. Morris: Non.

La présidente: Peut-on y avoir accès en invoquant la Loi sur l'accès à l'information?

M. Morris: Non. En Nouvelle-Écosse, les inscriptions au Registre font partie des renseignements qui ne peuvent être rendus publics aux termes de la Loi sur l'accès à l'information. Cependant, le présumé agresseur doit dans chaque cas être avisé de l'intention du ministère d'inscrire son nom au Registre dans les dix jours suivant le dépôt de la plainte. Il sait donc très bien que le ministère entend inscrire son nom au Registre et il a tout le temps voulu pour s'y opposer. À partir de là, une autre procédure juridique est prévue dans les cas où le ministère voudrait passer outre le refus du présumé agresseur et inscrire son nom au Registre. Ce dernier sait donc parfaitement qu'il figure au Registre, mais il ne sait rien des autres cas enregistrés.

La présidente: Évidemment, l'affaire serait rendue publique à l'étape de l'appel. Je crains qu'en un sens, certaines dispositions de cette loi ne criminalisent trop de gens et que le système ne soit pas en mesure de traiter chaque cas. En somme, vous vous contentez d'identifier les agresseurs. Vous semblez accepter le fait que certains d'entre eux ne peuvent être traités et guéris et que le fait de leur infliger une peine d'emprisonnement n'est peut-être pas la solution au problème. Les définitions prévues au nouvel article 146, à la page 3, commencent par l'expression «à des fins d'ordre sexuel». Cet article a une trop grande portée et pourrait s'appliquer à presque n'importe quel acte. Si je comprends bien, vous dites qu'il n'existe probablement aucun moyen de traiter certains agresseurs, surtout lorsqu'il s'agit de pédophiles, ou que certaines formes de traitement pourraient donner des résultats dans un très petit nombre de cas seulement.

Je me demande s'il vaut la peine d'infliger ce genre de procédure judiciaire aux enfants. Devrions-nous mettre au point une procédure différente pour les cas où les victimes n'auraient pas atteint un certain âge limite? Nous avons parlé du problème de l'engorgement des tribunaux. M. Anderson et d'autres témoins ont laissé entendre que les procureurs de la Couronne devraient avoir une meilleure formation. Il me semble que nous devrions appliquer une autre procédure tant aux agresseurs qu'à leurs victimes et que nous ne devrions pas nous contenter de faire intervenir le Code criminel. Le Parlement fait peut-être les lois, mais après, ce sont les autorités provinciales qui doivent les appliquer.

Le sénateur Godfrey: Avez-vous une autre solution?

La présidente: Compte tenu de l'expérience des témoins travaillant pour les ministères des affaires sociales, je me demande s'ils n'estiment pas que la procédure devrait varier selon le type d'infraction. Le projet de loi énonce peut-être un éventail d'infractions trop vaste. Il les prévoit toutes, depuis le simple attouchement au moyen d'un objet jusqu'à l'agression sexuelle avec violence. Serait-il possible de recourir à une pro-

[Text]

perhaps one that will deal with the problem of the child first and provide necessary treatment to both the offender and the child?

Mr. Morris: After consultation with our law officers of the crown, stressing the words “for a sexual purpose”, and on balance with the need to arrest and reverse this abhorrent social misconduct condemned by Canadian society, it is our opinion at the present time that proposed section 146 is appropriate at this point in time.

Senator Godfrey: But the whole thrust lately is to have more prosecutions and to bring the matter more to the attention of the public.

I have one more question on this register. Can you advise the Attorney General, for instance, when he is considering a prosecution, as to whether the individual has been registered on previous occasions? For example, a school teacher who is involved in reports that are not provable could go from school board to school board. at the time of, say, the fourth report, even though it could not be used in court, the fact that he has been registered before might carry some weight as to a judgment of whether to prosecute to scare him if nothing else. Also, should the school boards not be notified if you have a register of four in a row? What advantage is there in keeping a register if you do not use it?

Mr. Morris: I am afraid, senator, I am not fully hearing the question. Perhaps I have not understood it fully. If I understand the question, you are saying why do we keep the Child Abuse Register when perhaps it does not fulfil a function?

Senator Godfrey: I am just wondering if there is some other use to which you put it other than for statistical purposes? For example, do you let the crown prosecutor know, when he is considering whether someone is to be prosecuted, whether or not there are previous offences registered against him, with no connection with the specific victim? In other words, is the crown prosecutor informed in that way?

Mr. Morris: Yes, by a recent amendment. Previously, it was prescribed that an earlier alleged offence could not be introduced as testimony. By our own amendment, we now provide that earlier, alleged offences or reports may be introduced as testimony, and every entry made in the Child Abuse Register is indicated to the crown prosecutor and the Attorney General for determination as to prosecutions.

The Chairman: Thank you. I may say I noticed in the paper this morning that you have a new Attorney General who is the son of a former colleague of ours here, Mr. Donahoe. I would like you to convey our best wishes to him. I am sure he is a person with whom you will want to work in solving some of these problems that you have alluded to in regard to the process.

[Traduction]

cédure différente en fonction de l'âge de la victime ou de la gravité de l'infraction commise, à une procédure dont le premier objectif serait de résoudre le problème de l'enfant et d'assurer à l'agresseur et à sa victime le traitement nécessaire?

M. Morris: Après consultation avec nos procureurs de la Couronne au sujet de l'expression «à des fins d'ordre sexuel» et compte tenu de la nécessité d'arrêter la progression de ce fléau social qui fait horreur à tous les Canadiens et de l'éliminer, nous sommes d'avis que l'article 146 proposé dans le projet de loi n'est pas excessif pour l'instant.

Le sénateur Godfrey: Mais ces derniers temps, les législateurs cherchent surtout à multiplier les poursuites et à sensibiliser davantage le public.

J'ai une autre question à vous poser au sujet du Registre. Pouvez-vous faire savoir au Procureur général, par exemple lorsqu'il étudie la possibilité de poursuivre un présumé agresseur, si ce dernier a déjà été inscrit au Registre? Prenons comme exemple un instituteur qui ferait l'objet de plaintes impossibles à confirmer et qui changerait régulièrement de commission scolaire. Dans un tel cas, par exemple après le dépôt de la quatrième plainte à son sujet, le fait qu'il ait déjà été inscrit au registre pourrait avoir un certain poids et inciter la Couronne à tenter des poursuites, ne serait-ce que pour lui faire peur, même si les plaintes en question sont inutilisables devant un tribunal. En outre, en pareil cas, si un instituteur était inscrit au Registre pour la quatrième fois, ne devriez-vous pas aviser les commissions scolaires? À quoi sert-il de tenir un registre si vous ne pouvez pas vous en servir?

M. Morris: Je crains de ne pas très bien comprendre votre question, sénateur. Sauf erreur, vous voulez savoir pourquoi nous tenons le Registre relatif aux mauvais traitements infligés aux enfants si cela ne doit servir à rien; est-ce bien cela?

Le sénateur Godfrey: Je me demande simplement s'il vous sert à autre chose qu'à établir des statistiques. Par exemple, lorsqu'un procureur de la couronne examine un cas pour décider si le présumé agresseur doit être poursuivi et que ce dernier a déjà commis à l'endroit d'autres victimes des infractions sexuelles consignées au Registre en informez-vous le procureur? Autrement dit, l'informez-vous?

M. Morris: Oui, aux termes d'une modification récente. Avant, c'était interdit; une infraction présumée antérieure n'était pas recevable en preuve. Nous avons apporté une modification qui fait que maintenant, les infractions présumées ou les plaintes antérieures sont recevables en preuve et le procureur de la Couronne de même que le Procureur général sont informés de chaque cas d'agression consigné au Registre lorsqu'ils doivent décider s'ils intenteront ou non des poursuites contre l'agresseur.

La présidente: Je vous remercie. Si vous me permettez, je voudrais souligner que j'ai lu dans le journal de ce matin que le nouveau Procureur général de votre province est le fils d'un de nos anciens collègues, le sénateur Donahoe. Je vous serais reconnaissante de lui transmettre nos meilleurs vœux. Je suis certaine que c'est un homme avec qui vous serez heureux de rechercher une solution à certains des problèmes de procédure dont vous nous avez fait part.

[Text]

Mr. Morris: That is very kind and gracious of you, senator. Perhaps I may be permitted to say that I noticed in this morning's newspaper that we have the same minister of social services.

The Chairman: Yes. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Morris: C'est très gentil et délicat de votre part, madame la sénatrice. Si vous permettez, j'ai également appris par le journal de ce matin que nous avons toujours le même ministre des Services sociaux.

La présidente: C'est exact. Je vous remercie beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable Edmund L. Morris, Minister of Social Services, Government of Nova Scotia.

Dr. John Anderson, Director of Ambulatory Services, Izaak Walton Killam Hospital for Children and Associate Professor, Department of Pediatrics, Dalhousie University.

Ms. Mary Cooley, Chairperson, Services for Sexual Assault Victims.

Ms. Sharon Hope-Irwin, Representative, Cape Breton Transition House and Manager of Town Day Care, Glace Bay, Nova Scotia.

L'honorable Edmund L. Morris, ministre des services sociaux, gouvernement de la Nouvelle-Écosse.

D^r John Anderson, directeur des services ambulatoires, Hôpital pour enfants Izaak Walton Killam et Professeur associé, département de pédiatrie, université Dalhousie.

M^{me} Mary Cooley, présidente, services aux victimes d'assaut sexuel.

M^{me} Sharon Hope-Irwin, représentante, «Cape Breton Transition House» et gérante du «Town Day Care», Glace Bay, Nouvelle-Écosse.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, February 10, 1987

Le mardi 10 février 1987

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Eighth proceedings on:

Huitième fascicule concernant:

Consideration of the subject-matter of
Bill C-15, "An Act to amend the Criminal Code
and the Canada Evidence Act"

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15,
«Loi modifiant le Code criminel et la Loi
sur la preuve au Canada»

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, du mardi 4 novembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 10, 1987
(10)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 3:00 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Godfrey, Lewis, Neiman, Nurgitz and Robertson. (9)

Other Senators present: The Honourable Senators Bazin, Cochrane and Spivak. (3)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From the American Bar Association:

Mr. Howard Davidson, Director of Legal Resource Center, Washington, D.C., U.S.A.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

The witness made a statement and answered questions.

At 4:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 FÉVRIER 1987
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 heures, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Godfrey, Lewis, Neiman, Nurgitz et Robertson. (9)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Bazin, Cochrane et Spivak. (3)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoïn:

De l'American Bar Association:

M. Howard Davidson, directeur du *Legal Resource Center*, Washington, D.C., U.S.A.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le comité reprend l'étude du projet de loi C-15, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

Le témoin fait des déclarations et répond aux questions.

À 16 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 10, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3 p.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order. We will get under way as quickly as possible in case there are any interruptions with respect to the motion that is being debated in the Senate chamber at the moment. Fortunately our guest today is used to this kind of interruption, so he tells me, because he has testified before Senate committees in Washington from time to time. I gather that the same kind of problems arise there.

We are very pleased to have with us today Mr. Howard Davidson, Director of Legal Resource Center, Washington, D.C. I gather that he brings a wealth of experience and knowledge to the particular issues that we are considering today. I am going to ask Mr. Davidson to proceed with his presentation, and hopefully we will be able to hear it all and have time for questions.

Mr. Howard Davidson, Director of Legal Resource Center, Washington, D.C.: Thank you, Madam Chairman. Honourable senators, I am pleased to have the opportunity to appear before the Legal and Constitutional Affairs Committee of the Senate of Canada in connection with consideration by the Canadian Parliament of Bill C-15. This legislation would make substantial changes in the criminal laws of Canada related to child sexual abuse and exploitation. In preparation for my appearance, I have had the opportunity to review the text of C-15 and the reported prior proceedings associated with this bill before the Senate as well as the House of Commons. I am deeply indebted to Mr. Brian Ward, Executive Director of the Canadian Council on Children and Youth, for making this material as well as the council's own response to Bill C-15 available to me, and for seeking our assistance in providing testimony before this committee.

In my remarks today, I should state that, unless noted otherwise, the views that I will express are my own and do not necessarily represent official positions of the American Bar Association. The program which I direct in Washington, D.C., the National Legal Resource Center for Child Advocacy and Protection, was created by the Young Lawyers Division of the American Bar Association, in 1978. Before coming to the ABA, I worked for five years on a full-time basis in Boston as an attorney representing children in court proceedings. Thus, my comments on Bill C-15 are based not only on our experiences at the ABA Resource Center over the past eight years, but also on my personal involvement with the legal aspects of child welfare and child protective service issues for over a 12-year period.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, mardi 10 février 1987

[Traduction]

le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 heures pour étudier le teneur du projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Nous allons nous mettre à l'œuvre le plus rapidement possible au cas où nous serions interrompus, étant donné la motion qu'est en train d'étudier le Sénat. Notre invité aujourd'hui est heureusement habitué à ce titre d'interruption, m'a-t-il dit, parce qu'il a témoigné à quelques reprises devant des comités du Sénat à Washington. Je crois avoir compris que le même type de problèmes se produit là-bas également.

Nous sommes très heureux d'avoir parmi nous aujourd'hui M. Howard Davidson, directeur du Legal Resource Center de Washington (D.C.). Je crois savoir qu'il a énormément d'expérience et de connaissance dans le domaine qui fait l'objet de notre étude. Je vais demander à M. Davidson de bien vouloir nous présenter son exposé en espérant que nous pourrions l'entendre au complet et avoir le temps de lui poser des questions.

M. Howard Davidson, directeur du Legal Resource Center, Washington (D.C.): Je vous remercie, madame la présidente. Honorables sénateurs, je suis heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat du Canada dans le cadre de l'étude, par le Parlement canadien, du projet de loi C-15. Cette mesure législative contient d'importants changements aux lois criminelles du Canada concernant l'agression et l'exploitation sexuelles des enfants. Avant de venir comparaître, j'ai relu le texte du projet de loi C-15 et des délibérations qui ont eu lieu au Sénat et à la Chambre des communes sur cette question. Je suis extrêmement redevable à M. Brian Ward, directeur administratif du Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse, d'avoir mis ces documents à ma disposition de même que la réponse de son conseil au projet de loi C-15 et de nous avoir consulté en prévision de son témoignage devant ce comité.

Je voudrais d'abord signaler que les opinions que J'exprimerai aujourd'hui sont les miennes et ne reflètent pas nécessairement à la position officielle de l'Association du barreau américain (ABA), à moins que je ne l'indique. Le programme dont je suis le directeur à Washington, *National Legal Resource Center for Child Advocacy and Protection*, a été créé par la division des jeunes juristes de l'Association du barreau américain en 1978. Avant de me joindre à cette association, j'ai travaillé pendant cinq ans à temps plein à Boston comme procureur représentant des enfants devant les tribunaux. Les commentaires que je formulerai donc aujourd'hui sur le projet de loi C-15 ne sont pas simplement fondés sur notre expérience des huit dernières années au Centre, mais également sur les travaux personnels concernant les aspects juridiques des services de protection et d'aide sociale pour les enfants auxquels je ne suis livré pendant douze ans.

[Text]

Before addressing the substance of the bill and how its provisions relate to similar legal reform efforts in the U.S., I must express my admiration for the Canadian government's sincere concern for and response to the problems of child sexual abuse and exploitation. Your Badgley and Fraser Committee Reports of 1984 and 1985 represent a model for policy-makers in our country of government-sponsored research done in response to society's concern for children, and which has resulted in comprehensive legislative recommendations. Neither our federal government nor any of our states has directly commissioned such wide-ranging and carefully conducted studies. Your government's legislative proposals which were introduced in response to these reports go much further in their scope than anything introduced by any federal administration in Washington.

I am proud that our resource center and the American Bar Association have been at the forefront of the legal and judicial system reform movement in our country related to child sexual abuse. With the assistance of funding from the U.S. Department of Health and Human Services, in 1980 we began to focus a good deal of our work on how child sexual abuse cases were handled in the courts. Under the leadership of Ms. Josephine Bulkley, our child sexual abuse research and publications have had considerable influence in the emergence of both state and federal legislation on these topics, as well as the approval by the ABA in 1985 of a set of Guidelines for the Fair Treatment of Child Witnesses in Cases Where Child Abuse is Alleged. These were produced by the ABA's Criminal Justice Section after extensive input by both defence and prosecution lawyers. I am pleased to make a copy of the guidelines, as well as extracts from the publications of Attorney Bulkley and others connected with our center, available to this committee.

Within such a large organization as the American Bar Association, which has over 300,000 members, there is certain to be vast differences of opinion on how such controversial issues as reform of criminal court intervention in child sexual abuse cases should be handled. I am proud that the ABA has a staff of 14 people working exclusively on child welfare-focused legal issues and serving as support for social services, mental health, and medical professionals involved with the child welfare system. Our technical assistance, consulting, and training services are widely utilized throughout our country, and our more than 30 publications have aided countless lawyers, judges, legislators, and others in their efforts to improve the child protective system.

With that as preface, I would like to now address the content of Bill C-15. In doing so, I will divide my remarks into three sections: One, the new crimes, and defences to those crimes, to be created by the legislation; two, the proposed evidentiary and court procedure changes suggested by the bill;

[Traduction]

Avant de discuter du fond du projet de loi et du parallèle entre ses dispositions et la réforme juridique à l'étude aux États-Unis, je dois dire à quel point j'admire le gouvernement canadien de se préoccuper sincèrement des problèmes d'agression et d'exploitation sexuelles des enfants et d'y répondre. Les rapports des commissions Fraser et Badgley de 1984 et 1985 sont un modèle pour les organes législatifs de notre pays, un modèle de travaux de recherche parrainé par le gouvernement en réponse aux inquiétudes de la société vis-à-vis des enfants qui se sont traduits par des recommandations législatives globales. Ni le gouvernement fédéral des États-Unis ni le gouvernement d'un de ses États n'a directement octroyé des fonds pour des études d'une aussi grande portée et menées aussi soigneusement. Les propositions législatives de votre gouvernement, introduites en réponse à ces rapports, ont une portée beaucoup plus grande que n'importe laquelle des mesures établies par le gouvernement fédéral à Washington.

Je suis fier que notre Centre et l'Association du barreau américain aient joué un rôle de premier plan au titre de la réforme des systèmes juridique et judiciaire de notre pays concernant l'agression sexuelle des enfants. Avec l'aide financière du Département de la santé et des services humanitaires, nous avons commencé, en 1980, à axer une grande partie de nos travaux sur la façon dont les tribunaux traitaient les cas d'agression sexuelle des enfants. Sous la direction de Mme Josephine Bulkley, nous avons effectué des travaux de recherche et publié des documents sur l'agression sexuelle des enfants qui ont grandement favorisé l'établissement de mesures législatives aux niveaux fédéral et des états à cet égard. En outre, l'ABA a approuvé en 1985 des lignes directrices, *Guidelines for the Fair Treatment of Child Witnesses in Cases Where Child Abuse is Alleged*. Ces lignes directrices ont été établies par la section de la Justice pénale de l'ABA avec l'aide et d'avocats de la défense et d'avocats des plaignants. Je suis heureux de mettre un exemplaire de ces lignes directrices, de même que des extraits des publications du procureur Bulkley et d'autres concernant notre centre, à la disposition du comité.

Dans une aussi grande organisation que celle de l'Association du barreau américain, qui compte plus de 300 000 membres, il y a sans aucun doute de vastes divergences d'opinions sur la façon dont des questions controversées comme la réforme du processus judiciaire pénal dans le cas d'agressions sexuelles d'enfants doit se dérouler. Je suis fier de pouvoir dire que l'ABA compte 14 personnes travaillant exclusivement sur des questions juridiques comme celle de l'aide sociale aux enfants et servant de soutien aux professionnels en service social, en santé mentale et aux médecins qui font partie du système d'aide sociale à l'enfance. Nos services d'aide technique, de consultation et de formation sont grandement utilisés dans tout le pays et nos publications, dont le nombre est supérieur à 30, ont aidé entre autres, d'innombrables juristes, juges, législateurs à améliorer le régime de protection des enfants.

Je voudrais maintenant clore mon avant-propos et m'attacher au contenu du projet de loi C-15. Mes remarques comprendront trois volets: premièrement, les nouveaux crimes, et la défense de ces crimes, qui seront créés par la loi; deuxièmement, les changements concernant le témoignage et la procédure utilisée devant les tribunaux, proposés dans le projet d

[Text]

and three, those areas of legal reform which are not addressed at all in Bill C-15.

New crimes and defences: Those sections of Bill C-15 which create new offences for "sexual interference," "invitation to sexual touching," and "sexual exploitation" are consistent with the trend of legislative reform in the U.S. over the past decade to more specifically define a range of prohibited sexual acts between adults and children, to establish a tiered structure of offences with graduated penalties based on the age of the victim and/or perpetrator, and to afford special protection to older children where the offender is a family member or has a particular relationship of authority over the child. We have also been seeing a steady strengthening of the penalties for those offences involving the very youngest of victims, where the offender has supervisory or disciplinary power over the victim, and where the offender uses force or inflicts injury in the course of the sexual offence.

As to the defences of victim consent and mistake of age in child sex offences, in our 1980 study of state criminal laws we found that relatively few of our states had statutory provisions providing for a defence of consent, even where the defendant was mistaken as to the child's true age. Several states have provided for a defence of consent where the minor child was an adolescent and the perpetrator was only a few years older than the child. As to mistake of age, in only the State of Minnesota did we find a provision that where the sexual abuse victim was between 13 and 16, the perpetrator's belief that the child was 16 or over was a defence if the accused could prove by a preponderance of the evidence that he held this belief. Our study of state criminal sexual abuse and incest laws, entitled "Child Sexual Abuse and the Law," is being provided to the committee.

In reference to clause 6 of Bill C-15, we have observed that, consistent with a similar provision in the aforementioned ABA policy guidelines, a number of states have extended their statute of limitations for prosecuting criminal sexual acts against children. Our United States Attorney General's Task Force on Family Violence has also made such a recommendation. I have not, however, seen any laws in the U.S. similar to the proposed clause 8 of the bill. Instead of legally prohibiting convicted child sex offenders from being present in certain areas where children may congregate, many of our states would handle this as a probation or parole condition issue, or we would legally prohibit such a person from securing a paid or volunteer position working with children.

As to the child prostitution provisions in clause 9, I am pleased to see the proposed creation of special offences for both profiting from and patronizing juvenile prostitutes. Together with attorney Greg Loken of Covenant House in New York City, I have recently co-authored a work on child

[Traduction]

loi; troisièmement, les points de la réforme juridique qui ne font absolument pas l'objet du projet de loi C-15.

Nouveaux crimes et défense. Les articles du projet de loi C-15 qui créent de nouvelles infractions concernant les «contacts sexuels», l'«incitation à des contacts sexuels» et l'«exploitation sexuelle» sont conformes à la tendance qu'a prise la réforme législative aux États-Unis ces dix dernières années. En effet, on tend à définir plus précisément une gamme d'actes sexuels prohibés entre adultes et enfants, à établir une structure d'infractions assorties à des peines variant l'âge de la victime et du coupable, et à accorder une protection spéciale aux adolescents lorsque le contrevenant est un membre de la famille ou est en position d'autorité par rapport à l'enfant. Par ailleurs, les peines accordées dans les cas d'infractions à l'égard de très jeunes enfants, lorsque le contrevenant a un pouvoir de supervision ou disciplinaire sur la victime et a recours à la force ou inflige des blessures au cours de l'infraction sexuelle sont de plus en plus sévères.

Quant aux motifs qui peuvent être invoqués par la défense concernant le consentement de la victime et l'erreur sur son âge dans le cas d'infractions sexuelles à l'égard des enfants, nous avons découvert, dans notre étude effectuée en 1980 sur les lois pénales des États, que relativement peu d'entre eux disposaient de mesures législatives permettant d'user de ces moyens de défense pour contrer une accusation. Plusieurs États ont accepté le consentement de la victime comme un moyen de défense dans le cas où la victime était un adolescent et le contrevenant n'était âgé que de quelques années de plus que l'enfant. Quant à l'erreur sur l'âge, seul l'état du Minnesota a adopté une disposition selon laquelle dans le cas où la victime de l'agression sexuelle est âgée entre 13 et 16 ans le contrevenant peut invoquer qu'il croyait que l'enfant était âgé de plus de 16 ans s'il peut le prouver. Notre étude portant sur les lois des États concernant l'agression sexuelle et l'inceste, intitulée *Child Sexual Abuse and the Law*, est mise à la disposition du comité.

En ce qui a trait à l'article 6 du projet de loi C-15, nous avons remarqué que, conformément à une disposition semblable contenue dans les directives de l'ABA, un certain nombre d'États ont abrogé leur loi afin de rallonger la période à l'intérieur de laquelle des poursuites peuvent être intentées dans le cas d'actes criminels commis à l'égard d'enfants. Le Groupe de travail du procureur général des États-Unis sur la violence familiale a d'ailleurs fait une recommandation en ce sens. Je n'ai toutefois pas vu aux États-Unis de mesure semblable à l'article 8 du projet de loi. Au lieu d'interdire légalement à une personne coupable d'une infraction sexuelle à l'égard d'un enfant de se trouver dans des endroits où se réunissent des enfants, un grand nombre de nos États considéreraient cette question comme entrant dans le cadre de la libération conditionnelle. La loi pourrait aussi interdire à cette personne d'occuper un poste rémunéré ou à titre bénévole auprès d'enfants.

Quant aux dispositions sur la prostitution d'enfants figurant à l'article 9, je suis heureux de constater qu'on propose de considérer comme des infractions spéciales le fait qu'une personne obtienne les services sexuels d'un mineur ou qu'elle vive entièrement ou en partie des produits de la prostitution de cette per-

[Text]

sexual exploitation laws, to be published by the National Center for Missing and Exploited Children in Washington, in which these precise reforms which you have in Bill C-15 are suggested. Rather than treat punitively the child victims who are forced to engage in prostitution, we should refocus our laws on penalizing severely their pimps and customers.

Evidentiary changes proposed in Bill C-15: It is in this area that our resource center has done the most research and offered the greatest number of proposals. The committee may be aware that all of our states have now eliminated the absolute requirement that the child sexual abuse victim's testimony be corroborated in order to support a conviction, and that use of evidence of the child victim's past sexual activity has been greatly restricted. In some of our jurisdictions, however, I am dismayed that a special cautionary instruction can still be given by the judge to the jury regarding the care with which it should assess the credibility of the child witness, even though researchers have found that children make just as honest, accurate, and reliable witnesses as adults.

The two areas of Bill C-15 which are now the subject of the most legislative attention in the U.S. pertain to the use of closed-circuit television in connection with the hearing of child victim testimony, and the use of prior videotaped statements of the child, or videotaped pre-trial depositions during criminal child sex abuse trials. In our 1982 Recommendations for Improving Legal Intervention in Intrafamilial Child Sexual Abuse Cases, we were among the first to advocate for the possible use of alternative technological means to have a victim child's testimony taken, so as to prevent unnecessary trauma to particularly young and vulnerable children caused by their appearance in open court. At that time, very few states provided for such alternatives. Today, 33 states have passed some form of videotaping legislation, and 24 have passed closed-circuit television statutes.

Our most recent book in this subject area, entitled *Protecting Child Victim/Witnesses: Sample Laws and Materials* has provided assistance to legislative drafters working on laws related to videotape and closed-circuit television. Throughout this book, and our other published work on these topics, we have been very sensitive to the need to protect the constitutional rights of the accused. Unlike the proposals contained in Bill C-15, our center's writings and the ABA's guidelines have not specifically endorsed the evidentiary use of prior videotaped statements of the child—although I will cover this in my hearsay discussions later—but rather the use of prior videotaped formal depositions taken of the child. Also, unlike the provisions of C-15, such a deposition could be admitted at trial even where the child was unavailable to testify due to a refusal to do so, later inability to communicate about the offence, or the substantial likelihood of the child suffering severe emo-

[Traduction]

sonne. Le procureur Greg Loken de Covenant House, à New York, et moi-même avons récemment rédigé un ouvrage portant sur les lois concernant l'exploitation sexuelle des enfants qui sera publié par le *National Center for Missing and Exploited Children* à Washington. Nous y proposons l'adoption des mêmes réformes qui figurent dans le projet de loi C-15. Plutôt que de punir les enfants qui sont forcés de se livrer à la prostitution, il y aurait lieu, dans nos lois, de pénaliser sévèrement leur souteneur et leurs clients.

Changements concernant le témoignage proposés dans le projet de loi C-15. C'est dans ce domaine que notre Centre a effectué le plus de recherches et présenté le plus grand nombre de propositions. Le Comité sait peut-être déjà que tous les États américains ont supprimé l'exigence absolue voulant que le témoignage d'un enfant victime d'une agression sexuelle doive être corroboré pour être recevable comme preuve et que l'activité sexuelle passée de l'enfant victime ne peut plus être motivée sinon que très limitativement. Dans certains États, toutefois, à mon grand désarroi, le juge peut toujours aviser le jury qu'il doit prendre bien soin d'évaluer la crédibilité de l'enfant témoin, même si des chercheurs ont montré que les enfants font des témoignages aussi honnêtes, exacts et fiables que les adultes.

Les deux éléments du projet de loi C-15 qui actuellement retiennent le plus l'attention des législateurs américains, se rapportent à l'utilisation de la télévision en circuit fermé pour entendre le témoignage d'un enfant victime et le recours à un enregistrement magnétoscopique des déclarations de l'enfant ou des dépositions enregistrées sur bandes magnétoscopiques avant le procès dans le cas de poursuites criminelles pour agression sexuelle contre un enfant. Dans le document que nous avons publié en 1982, *Recommendation for Improving Legal Intervention in Intrafamilial Child Sexual Abuse Cases*, nous avons été parmi les premiers à appuyer le recours à des moyens technologiques pour recueillir le témoignage d'un enfant victime, afin d'éviter tout traumatisme inutile que pourrait causer à de très jeunes et vulnérables enfants la comparution devant un tribunal. Très peu d'États avaient à ce moment-là recours à ces moyens. De nos jours, 33 États ont adopté une forme quelconque de mesure législative concernant l'enregistrement magnétoscopique et 24 États ont adopté une mesure concernant l'utilisation de téléviseurs en circuit fermé.

Notre plus récent ouvrage sur la question intitulé *Protecting Child Victim/Witnesses: Sample Laws and Materials* a été utile aux rédacteurs des lois concernant l'enregistrement magnétoscopique et la télévision en circuit fermé. Dans cet ouvrage et dans notre autre publication sur la question, nous avons tenu compte de la nécessité de protéger les droits constitutionnels de l'accusé. Notre Centre, dans ses publications, et l'ABA, dans ses lignes directrices, n'ont pas opté pour l'utilisation, en guise de témoignages de déclarations d'enfants enregistrés sur bandes magnétoscopiques avant la tenue du procès—quoiqu'il me faille de nouveau aborder cette question lorsque je discuterai tout à l'heure du témoignage sur la foi du oui-dire. Ils ont préconisé le recours à des dépositions officielles de l'enfant enregistrées sur bande magnétoscopique avant la tenue du procès. En outre, contrairement aux dispositions du projet de loi C-15, cette déposition peut être présentée lors

[Text]

tional trauma if forced to testify. This procedure has been upheld in court challenges in a number of our states.

Likewise, the use of closed-circuit television as a device to be used in the taking of a child victim's testimony has survived constitutional challenges in our state courts. However, our laws differ from that proposed in Bill C-15 in that most of our state laws, our proposed sample law, and the ABA guidelines, would have the child testify from outside the courtroom rather than merely removing the defendant during the child's in-court testimony. We believe that in order to assure that there are no violations of constitutional protections for the accused, the best model is to have television monitors in both rooms so that both the child and defendant can see each other if they wish, as well as to require a showing of some necessity for the use of such an extraordinary procedure.

Another area where our center's work and the ABA official guidelines coincide is on the subject of the competency of child witnesses. We do not favour age-related mandatory competency tests, and this position is in line with the United States federal Rule of Evidence 601, which establishes a presumption of competency for all witnesses in our federal courts. At least 22 states now follow this principle in their own laws, and they have thus eliminated mandatory preliminary examinations of young children. The U.S. Department of Justice has also issued a proposed model state statute which declares that all children should be allowed to testify, and which suggests that judges be prohibited from instructing juries that children are less credible than adults. Under Bill C-15, children under 14 would still face a mandatory inquiry not only to determine whether they understand the nature of an oath or affirmation, but also whether they are of "sufficient intelligence" to be allowed to testify at all. Thus, judges in Canada could arbitrarily keep juries from hearing any testimony from certain young child victims. I understand that this does not correspond to the recommendation in the Badgley Report that every child be deemed competent to testify, and that it should be up to the trier of fact to determine the weight to be given to the child's testimony.

Our ABA guidelines are, however, in general agreement with the provision of Bill C-15 which is designed to protect the identity of child victims from public disclosure. The ABA policy urges the media to use restraint in reporting about child abuse cases and to not reveal the identity of child victims, while Bill C-15 would permit judges to actually order that the media not disclose this information. In the United States, our Supreme Court in 1982, ruled that laws providing for mandatory exclusion of the press and public from the courtroom violates the First Amendment of the Constitution, but that judges still have the legal discretion to make decisions on a case-by-case basis to close the court to the press and public during a victim's testimony. Indeed, in the U.S. we always bar the pub-

[Traduction]

d'un procès, même si l'enfant ne vient pas témoigner parce qu'il n'est pas disponible ou qu'il refuse de témoigner, parce qu'il n'est pas en mesure de parler de l'infraction ou parce qu'il risque de subir un traumatisme émotionnel grave s'il est forcé de témoigner. La légalité de cette mesure a été confirmée de par les tribunaux d'un certain nombre de nos États.

De même, la constitutionnalité du recours à la télévision en circuit fermé pour enregistrer le témoignage d'un enfant victime a été appuyé par les tribunaux de nos États. Toutefois, nos lois diffèrent du projet de loi C-15 puisque la plupart d'entre elles—la loi-type que nous proposons et les lignes directrices de l'ABA—exigeraient que l'enfant témoigne à l'extérieur de la salle d'audience plutôt que d'en exclure l'accusé pendant le témoignage de l'enfant. Selon nous, pour que les droits de l'accusé en vertu de la Constitution ne soient pas violés, il est préférable d'installer des écrans de télévision dans les deux pièces de sorte que l'enfant et le plaignant puissent se voir s'ils le désirent et d'exiger que cette procédure extraordinaire ne soit utilisée qu'au besoin.

Un autre point sur lequel les travaux de notre centre et les lignes directrices officielles de l'ABA coïncident est celui de la compétence des enfants à témoigner. Nous ne sommes pas favorables aux tests de compétence obligatoire en fonction de l'âge, respectant en cela la règle fédérale 601 régissant les témoignages, aux termes de laquelle tous les témoins sont aptes à déposer devant nos tribunaux fédéraux. Au moins 22 États ont maintenant adopté ce principe dans leurs lois et ont éliminé l'obligation de faire subir un examen préliminaire aux jeunes enfants. Le Département de la justice des États-Unis a également publié un projet de loi modèle pour les États, prescrivant que tous les enfants doivent être admis à témoigner et proposant d'interdire au juge qu'il instruit le jury que le témoignage des enfants est moins crédible que celui des adultes. En vertu du projet de loi C-15, les enfants de moins de 14 ans devraient subir un test obligatoire visant à déterminer non seulement s'ils comprennent la nature d'un serment ou de l'affirmation solennelle, mais également s'ils sont «suffisamment intelligents» pour pouvoir témoigner. Les juges canadiens pourraient donc arbitrairement empêcher le jury d'entendre le témoignage de certaines jeunes victimes. Je crois savoir que cette mesure ne correspond pas à la recommandation du rapport Badgley voulant que tout enfant soit jugé apte à témoigner et qu'il appartient à celui qui évalue les faits de déterminer le poids à accorder au témoignage de l'enfant.

Nos lignes directrices concordent toutefois avec le projet de loi C-15 en ce qui a trait à la protection de l'identité des enfants victimes. L'ABA invite, les médias à faire preuve de retenue en rapportant les cas d'agressions sexuelles envers des enfants et à ne pas révéler l'identité des victimes, alors que le projet de loi C-15 permettrait aux juges d'ordonner aux médias de ne pas divulguer l'information. Aux États-Unis, la Cour suprême a jugé en 1982 que les lois prévoyant l'exclusion obligatoire de la presse et du public de la salle d'audience, violent le premier amendement de la Constitution, mais que les juges peuvent toujours user du pouvoir discrétionnaire de décider, selon le cas, si la presse et le public doivent entendre le témoignage de la victime. Aux États-Unis, nous interdisons toujours au public d'assister aux procès des jeunes délinquants et nous

[Text]

lic from trials of juvenile offenders and have many more legal protections for young offenders than for young victims.

Important Reforms Not Contained in Bill C-15: Probably the most important and popular child sexual abuse evidentiary reform found in the U.S., and which is not addressed in Bill C-15, has been the creation of special exceptions to the hearsay rule which permit out-of-court statements made by the young child victim, typically a child under 14, to be admitted as evidence. This would include the type of videotaped statements contemplated by clause 15 of Bill C-15, but it is much broader in scope. Currently, 27 of our states have enacted such special hearsay exception laws, up from only two states in 1982.

Several state appellate courts have upheld such laws from constitutional attack. The sample state hearsay statute drafted by our staff and found in our *Protecting Child Victim/Witnesses* book would allow the statement to be admitted either if the child testified at trial or if he or she was found to be unavailable to testify and the statement was shown to possess particular guarantees of trustworthiness, or as our court decisions refer to it, some "indicia of reliability". I note that a special hearsay exception for statements of young child sexual abuse victims was recommended in the Badgley Report.

Another area where our centre has been in the lead, but which I find absent from Bill C-15, has to do with courtroom procedures which can reduce trauma to children who must testify. The ABA guidelines suggest, a U.S. Department of Justice publication on child victims has recommended, and a number of our states now provide by law, that: a) children be permitted to use anatomically correct dolls or other aids to help them testify; b) courtrooms be physically adapted where appropriate to make them more accommodating and less intimidating to child witnesses; c) judges be encouraged to prevent children from being intimidated or deliberately confused by defence attorneys; d) courts or other programs provide where appropriate victim advocates or guardians *ad litem* to protect the interests of child witnesses, and at the very least permit children to have a support person of their choosing present in court with them; e) cases involving child victims be given court docket priority in order to speedily resolve cases with a minimum of continuances and other delays.

I would also like to mention a few other important areas left unaddressed by Bill C-15 which have been the subject of some legislative attention in the U.S. I find nothing in Bill C-15 which would assure an increase in services for the treatment of sexually abused and exploited children, or added funding for government assistance to either victims and their families or for the prevention of child sexual abuse. The necessity for centralized community case co-ordination among the multiple agencies involved with the abused child and family, and assur-

[Traduction]

disposons d'un plus grand nombre de sauvegardes légales pour eux que pour les jeunes victimes.

Réformes importantes qu'on ne trouve pas dans le projet de loi C-15: la réforme américaine la plus importante et la plus populaire relativement à la preuve d'agression sexuelle à l'égard des enfants, réforme qui est absente du projet de loi C-15, a trait aux nouvelles exceptions spéciales à la règle du oui-dire, qui permettent aux jeunes victimes, par exemple à un enfant de moins de 14 ans, de faire des déclarations hors cour qui seront reçues en preuve. Cette catégorie comprendrait les enregistrements magnétoscopiques visés par l'article 15 du projet de loi C-15, mais elle est quand même beaucoup plus vaste que cela. Actuellement, 27 de nos États ont édicté ce genre d'exceptions spéciales au oui-dire, tandis qu'en 1982, ce nombre ne s'élevait qu'à deux.

Les cours d'appel de quelques États ont confirmé la constitutionnalité de telles lois. La mesure législative type que notre personnel a rédigée au sujet de la règle du oui-dire, dont il est question d'ailleurs dans notre livre intitulé *Protecting Child Victim/Witnesses*, permet de recevoir une déclaration de ce genre, que l'enfant ait témoigné au procès ou qu'il n'ait pu se présenter pour témoigner. On a constaté que cette déclaration était particulièrement fiable, ou, selon l'expression utilisée dans ce cas par nos tribunaux, qu'elle présentait quelques «indices de fiabilité». Je note qu'une exception spéciale à la règle du oui-dire a été recommandée dans le rapport Badgley, au sujet des déclarations des enfants victimes d'agression sexuelle.

Un autre domaine où notre Centre est en tête de file, mais dont le projet de loi C-15 ne parle pas, est celui de la procédure au tribunal en vu d'atténuer le traumatisme causé aux enfants qui sont obligés de témoigner. Les lignes directrices de l'ABA, publication du ministère de la Justice des États-Unis sur les enfants victimes, a recommandé, et certains États ont légiféré dans ce sens, que: a) les enfants soient autorisés à utiliser des poupées anatomiquement fabriquées, ou d'autres moyens pour les aider à témoigner; b) que si les circonstances le justifient, les salles d'audience soient aménagées de façon à intimider le moins possible les enfants; c) que les juges soient encouragés à protéger les enfants contre toute intimidation ou confusion délibérée, de la part des avocats de la défense; d) que les tribunaux ou d'autres instances nomment, au besoin, des avocats ou des tuteurs «aux fins de l'instance» pour protéger les intérêts du jeune témoin ou, à tout le moins, pour lui permettre de compter sur l'appui d'une personne de son choix qui sera présente dans la salle d'audience au moment où il témoignera; e) qu'on inscrive en priorité sur le rôle d'audiences les dossiers mettant en cause des enfants de façon à les régler rapidement sans trop de renvois ni de délais.

Je voudrais signaler aussi quelques autres domaines importants qui ont échappé au projet de loi C-15 mais qui ont retenu l'attention des législateurs aux États-Unis. Rien dans ce projet de loi n'assure une augmentation des services en vue du traitement des victimes d'agressions sexuelles et des enfants exploités, non plus que de sommes additionnelles prévoyant une aide accordée par le gouvernement aux victimes d'agressions sexuelles et à leur famille ou même à la prévention des agressions sexuelles contre les enfants. La nécessité de coordonner

[Text]

ing a multidisciplinary approach to the handling of these matters, are recommended by all of the U.S. experts in the field, as well as by the ABA and other organizations. Yet, Bill C-15 is silent on this.

Such co-ordinated and co-operative systemic procedures have also been encouraged in the United States by a new federal law enacted last August. Public Law 99-401, known as the Children's Justice and Assistance Act, will provide new federal funding to the states predicated upon the formation of multi-agency state task forces in which professionals identify and implement needed changes in the investigative, administrative, and judicial handling of child sexual abuse cases which will protect children from additional trauma while ensuring procedural fairness to the accused. We are very pleased that our work formed part of the basis for this new legislation, and I have provided a copy of it for the committee.

Several miscellaneous criminal law reform topics are also absent from C-15. There is nothing which penalizes the simple possession of child pornography, the use of computer networks or other advertising means to seek out either this material or the children to be used in its production, or the non-commercial transfer or exchange of such pornographic materials from one pedophile to another. The issue of criminal record screening for people seeking positions working with children is also not addressed. Further, there are no criminal sentencing provisions which would permit or encourage judges to order that sex offenders receive treatment as a condition of probation, or to order that offenders pay for the costs of the child victim's treatment. Finally, I find no criminal sanctions in Bill C-15 for persons who fail to report to the proper authorities their knowledge that a child is being or has been sexually abused or exploited.

In conclusion, although there is much that is not covered in Bill C-15, most of what is contained therein is very sound in relation to our experiences in the United States. Again, I thank the committee for this unique opportunity to present views from our country's legal perspectives, and I would be pleased to assist the Canadian Parliament and the Government of Canada in whatever way deemed helpful in improving the legal response to the sexual victimization of children.

Thank you, Madam Chairman and honourable senators.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Davidson. Senator Doyle, would you like to start off?

Senator Doyle: Thank you. I have a couple of questions that perhaps you might be helpful on. I would like to ask you about the reaction of the defence bar to some of the points you have made and that you have dwelt with as being important to the situation in the U.S. In any kind of examination of a child to

[Traduction]

l'action des différentes agences qui s'occupent des jeunes victimes d'agressions sexuelles et de leur famille, et l'importance d'adopter une approche multidisciplinaire en ce qui a trait à ces questions, sont soulignées par tous les experts américains qui œuvrent dans ce domaine ainsi que par l'ABA et d'autres organismes. Pourtant, le projet de loi C-15 demeure muet sur ce point.

Des procédures faisant appel à ce genre de coordination et de coopération ont été encouragées aux États-Unis par une loi fédérale adoptée en août dernier. La Public Law 99-401, connue sous le nom de Children's Justice and Assistance Act, prévoit de nouveaux fonds versés aux États pour l'établissement de groupes de travail axés sur plusieurs agences au sein desquels des spécialistes cernent et appliquent les modifications nécessaires qui s'imposent dans le domaine de l'investigation, de l'administration et du traitement juridique des cas d'abus sexuels des enfants et qui protégeront les enfants contre des traumatismes additionnels tout en veillant à ce que l'accusé soit traité avec équité. Nous sommes heureux de voir que le travail que nous avons fait a constitué en partie la base de cette nouvelle mesure législative et j'en ai fourni une copie au Comité.

Quelques questions de réforme du droit criminel sont également absentes du projet de loi C-15. Rien n'est prévu pour punir la simple possession de la pornographie représentant des enfants, l'utilisation des réseaux d'ordinateurs ou d'autres moyens de publicité pour obtenir ce type de pornographie ou attirer des enfants afin de pouvoir les utiliser dans sa production, ou le transfert ou échange non commercial de ce genre de pornographie entre pédophiles. Il n'y est pas question non plus d'examiner si les gens qui cherchent à travailler auprès des enfants ont des dossiers criminels. En outre, il n'y a pas de dispositions, en ce qui concerne la condamnation au criminel, qui permettraient ou encourageraient les juges à décider que les personnes coupables de délits sexuels soient traitées, comme condition de libération, ou que les délinquants absorbent le coût du traitement de la victime. Enfin, je ne trouve dans le projet de loi C-15 aucune sanction imposée aux personnes qui ne révèlent pas aux autorités pertinentes le fait qu'un enfant fait ou a été l'objet d'une exploitation ou d'une agression sexuelle.

Bref, bien que beaucoup de points n'aient pas été touchés par le projet de loi C-15, la substance de ce qu'il renferme correspond parfaitement à l'expérience que nous avons connue aux États-Unis. Encore une fois, je remercie le comité qui m'a fourni cette occasion unique de présenter l'orientation adoptée par la législation de notre pays dans ce domaine et je serai heureux d'accorder au Parlement et au gouvernement du Canada toute l'aide nécessaire pour améliorer la loi en ce qui a trait à l'agression sexuelle des enfants.

Merci, madame la présidente et honorables sénateurs.

La présidente: Merci beaucoup, M. Davidson. Sénateur Doyle, voulez-vous poser les premières questions?

Le sénateur Doyle: Merci. Il y aura une ou deux questions sur lesquelles vous pourriez peut-être me renseigner. J'aimerais vous demander quelle a été la réaction du barreau sur les questions que vous avez relevées comme étant d'importance aux États-Unis. Dans tout examen d'un enfant en vue de détermi-

[Text]

determine competency to testify, certainly there has been an attitude in United States jurisdiction that children should stand on the basis of their own testimony and that the judge be prohibited from issuing instructions or opinions on the competence of children as witnesses generally.

I would think that there would be a sizeable group within the bar in the U.S. who act as defence counsel in these cases who would react to those points. Or is there some agreement amongst defence counsel to take the children on their merits and not let the judge, who even in an adult case might comment quite freely on the competence or likely competence of a witness, do that in a case where a child is involved.

Mr. Davidson: In response let me first make it very clear that the ABA guidelines for the fair treatment of child witnesses in cases where child abuse is alleged, which represent the official policy of the ABA on these issues, was the product of substantial input by both the defence and prosecution bars. Within the American Bar Association's Criminal Justice Section there is considerable input by both prosecutors and defence attorneys.

The ultimate resolution of the debate on this issue was that there should be no mandatory age limitations dealing with competency evaluation, and there seems to be consensus that it should be up to the trier of fact to determine the credibility of children, the weight to be given to their testimony. This does not, however, stop defence attorneys from conducting a *voir dire* examination of the child. The burden, of course, would be on the defence attorney to establish that this child should not be allowed to testify, but to me that would be a very heavy burden.

I have not seen much expression on the part of the defence bar that this in any way is interfering with their ability to conduct an adequate defence. I think the evidentiary experts in our country have been rather uniform in urging the reform of competency laws to allow testimony in, and then allowing the jury or judge to weigh it on its own merits. Dean McCormick, for example, who is the author of one of our principal texts on evidence, *McCormick on Evidence*, notes: "The remedy of excluding such a witness"—meaning a child witness—"who may be the only person who knows the facts, seems inept and primitive".

I think this committee, or a committee of the House of Commons, heard from an expert from the United States, Mr. Jim Garbarino, summarizing the research on child witnesses. Suffice it to say that the research is suggesting that even pre-school age children cannot be assumed to be more suggestible than adults and may in fact be less susceptible to some forms of suggestion, and with respect to a child's memory, although very young children may have difficulty with free recall, the recognition ability is generally as good as that of an adult, and what children do recall is relatively accurate.

[Traduction]

ner sa compétence à témoigner, l'attitude des États-Unis a été je crois que le témoignage des enfants a sa propre valeur et que le juge ne doit pas émettre d'instructions ou d'opinions sur la compétence de l'enfant, en qualité de témoin.

Il y aurait, je crois, chez les membres du barreau des États-Unis, qui agissent en qualité de conseillers de la défense dans des cas de ce genre, une réaction assez vive à ces questions. Ou alors, les avocats de la défense s'entendent-ils pour accepter le témoignage des enfants et ne pas permettre aux juges, qui même dans les causes impliquant des adultes peuvent émettre librement des commentaires sur la compétence ou la compétence probable d'un témoin, de se prononcer en ce sens dans les causes où un enfant est impliqué.

M. Davidson: Laissez-moi vous dire tout d'abord que les principes directeurs de l'ABA concernant le traitement équitable des enfants qui témoignent dans les cas où il est question d'abus, qui représentent la politique officielle de l'ABA dans ces cas, résultent de l'apport considérable de la défense ainsi que de la poursuite. Au sein de la *American Bar Association's Criminal Justice Section* on recueille une somme considérable de données fournies par les avocats de la poursuite aussi bien que ceux de la défense.

L'issue finale de ce débat veut qu'on n'impose aucune limite d'âge obligatoire pour l'évaluation de la compétence. En outre, il semble que tout était d'accord qu'il revient au juge et aux jurés de déterminer la crédibilité des enfants qui témoignent et le poids que l'on doit attacher à leur déposition. Ce qui n'empêche pas toutefois l'avocat de la défense de se livrer à un examen des dires d'un enfant. Il incombe bien sur, à l'avocat de la défense d'établir si cet enfant ne doit pas témoigner, ce qui, à mon avis, serait un fardeau très lourd.

Je n'ai pas entendu beaucoup d'avocats de la défense se plaindre qu'ils seraient, de ce fait, empêchés de mener une défense adéquate. Je crois que les experts dans ce domaine ont été, chez nous, unanimes pour préconiser une réforme des lois sur la compétence permettant la présentation de témoignages et ensuite le juge ou le jury pourrait les évaluer à leur propre valeur. Le doyen McCormick, par exemple, qui est l'auteur de l'un de nos principaux textes sur la preuve, *McCormick on Evidence*, note: Le recours visant à l'exclusion d'un tel témoin, signifiant par là un témoin juvénile qui est peut-être la seule personne à connaître les faits, semble inepte et simpliste.

Je crois que le présent comité ou un autre comité de la Chambre des communes, a entendu M. Jim Garbarino, un expert des États-Unis, faire un résumé de la recherche effectuée sur les témoins juvéniles. Il suffit de dire que cette recherche suggère qu'on ne peut présumer que les enfants même d'âge préscolaire sont plus influençables par la suggestion que les adultes et peuvent, de fait, l'être moins par certaines formes de suggestion. En outre, au sujet de la mémoire de l'enfant, bien que les très jeunes enfants peuvent éprouver de la difficulté à se souvenir, leur capacité de mémoire est en général aussi bonne que celle de l'adulte, et ce dont ils se souviennent est relativement juste.

[Text]

Finally, age and honesty basically are uncorrelated in the findings of researchers today, and there is therefore no reason to believe that children are inherently less truthful than adults. I think those who have worked with children who have been sexually abused are all too well aware of how graphically children will recall events that have occurred to them because of the traumatic nature of those events.

As I mentioned in my testimony, the clear trend is for the states to follow the federal rules of evidence to eliminate arbitrary age-related competency restrictions. I don't think that has been a subject of that much debate in our country. Some of the other areas have been the subject of much more debate.

Senator Doyle: We did hear from Mr. Garbarino. What I was interested in here in particular was not the fact that children should be allowed to testify but that the value of their evidence, or the competence of their performance, particularly with children of a very young age, should not be questioned by a judge. I am receiving your message that the bar, did you say, "reached consensus"? I assume from that that there was a kind of general agreement rather than "this division over here" and "that larger division over there" which resulted in the situation that has emerged; that is, that there is agreement?

Mr. Davidson: Yes, senator. I surely don't want to suggest that there are not defence attorneys who do feel that there should be competency restrictions.

Senator Doyle: There is no division of the bar into two groups?

Mr. Davidson: No.

Senator Doyle: Another question that I have to ask—and I will make it very brief—has to do with the same set of circumstances, and it has to do with special exceptions to hearsay rules, which you say have now been made in 27 states. Again, I assume from what you said that there has been consensus in your association that this indeed is a good thing and that there has not been any noticeable division among the defence bar and the remainder of the bar on this particular issue.

Mr. Davidson: The use of hearsay may be something which may be a bit more in dispute within the bar. The American Bar Association guidelines that I mentioned suggest that hearsay be permitted at pre-trial hearings and at child protection proceedings, but not at criminal trials. That is the position of the ABA guidelines. Our resource center's recommendations over the past few years, since 1982, have been that special hearsay exception laws should exist which allow for those statements to come into criminal trials. So that is an area where the ABA guidelines consensus would be more limited than what we have recommended through our programs.

Senator Doyle: I would assume that the guidelines are arrived at, say, by a committee which sets out its definition of the guidelines. The committee or the group sets down the guidelines and they are then presented to a convention of the general membership and then they are adopted.

[Traduction]

Enfin, l'âge et l'honnêteté ne sont pas fondamentalement rattachés d'après les faits que les chercheurs ont pu établir aujourd'hui, et il n'y a, par conséquent, aucune raison de croire que les enfants soient intrinsèquement moins sincères que les adultes. Ceux qui ont travaillé avec les enfants victimes d'agression sexuelle ne savent que trop bien comment ces enfants se souviennent des moindres détails de ce qui leur est arrivé, à cause du caractère traumatique de ces événements.

Comme je l'ai signalé dans ma proposition, la tendance nette est pour les États de se subordonner aux règles fédérales de la preuve en vue de supprimer les restrictions arbitraires de compétence liées à l'âge. Je ne crois pas que cette question ait fait tellement l'objet de débats dans notre pays. D'autres questions ont, par contre, soulevé beaucoup plus de discussions.

Le sénateur Doyle: Nous avons entendu M. Garbarino. Ce qui m'intéressait de savoir en particulier n'est pas le fait que les enfants devraient être autorisés à témoigner, mais que la valeur de leur déposition ou la compétence qu'ils avaient pour la faire, surtout s'il s'agit d'enfants d'un âge très jeune, ne devrait pas être mis en doute par le juge. J'ai bien compris que le barreau a, chez vous, atteint «un consensus»? J'en conclus qu'il s'agissait d'une espèce de consentement général plutôt que d'une simple majorité; c'est-à-dire que vous êtes divergence et que «cette divergence, plus prononcée là-bas» d'accord?

M. Davidson: Oui, sénateur. Je ne veux nullement dire qu'aucun avocat de la défense n'admet que certaines restrictions de compétence soient nécessaires.

Le sénateur Doyle: Le barreau ne se trouve pas divisé en deux groupes?

M. Davidson: Non.

Le sénateur Doyle: Autre brève question qui se rapporte aux mêmes circonstances et aux exceptions spéciales au sujet de la règle de l'ouï-dire, présentement en vigueur dans 27 États. Si je vous ai bien compris, il y a un consensus dans votre association quant à l'opportunité de cette mesure, c'est-à-dire qu'il n'y a pas eu, sur ce point précis, de divergence d'opinion notable chez les avocats de la défense ou dans le reste du barreau.

M. Davidson: Le recours au ouï-dire suscite peut-être un peu plus de discussion au sein du barreau. Les principes directeurs avancés par l'Association du barreau américain voudraient que le ouï-dire soit autorisé lors des audiences préalables au procès et dans les procédures visant la protection de l'enfant, mais non au cours d'un procès au criminel. Telle est la position de l'ABA. Quant à notre centre de ressources, il recommande depuis 1982 que les exceptions à la règle de ouï-dire devraient exister, et être autorisées dans les procès au criminel. C'est donc un domaine où les principes directeurs de l'ABA n'ont pas fait l'unanimité que nous voulions dans nos recommandations.

Le sénateur Doyle: Je suppose que ces principes directeurs ont été établis par un comité chargé de les définir. Le Comité du groupe établit d'abord les principes directeurs et il les présente ensuite pour adoption à un congrès général.

[Text]

Mr. Davidson: That is correct, after extensive debate and discussion by both prosecution and defence bars over a fair amount of time. I would like to say a bit more about special hearsay exceptions. The special hearsay exception laws date back in our country to the early 1980s. There was initially some concern that they would be subject to constitutional challenge, and that convictions of perpetrators would be overturned because of the admission of out-court-statements of young children who admitted to a parent or to someone else that they had been abused but then found it difficult to later talk about the abuse.

We have probably more experience with those laws in terms of what the appellate courts have done in our country, and that has been to uphold those laws. They have survived constitutional challenge under our constitution; first of all, because we place fairly strict requirements on showing some establishment that these statements have some reliability to them, as I have mentioned.

The professionals in our country who work with sexually abused children have told us that in many ways the hearsay exceptions are a more important reform than videotaping and closed-circuit television, because the technological reforms are very hard to utilize and are very expensive and not all jurisdictions will have the equipment and because, as we may discuss later in more detail, the videotaping can backfire on the prosecutors because the child, over the course of time, may say very different things on the videotape, and thus the videotape may be as helpful to the defence as to the prosecution.

The hearsay exceptions represent what the child has said at some most critical junctures to people with whom the child is either closest on a personal level or on a professional basis. So the prosecutors, for example, are telling us that they are able to secure more pleas of guilty from offenders because the hearsay statements could be admitted into evidence. I think that is an important point to make. A large percentage of these cases in the United States do not go to trial but result in a plea of guilty by the perpetrator. One reason for that is that they know, their defence attorneys know, that certain of these statements will be admitted into evidence if there is a trial. The circumstances under which these hearsay statements are made tend to be very powerful moments, and in many of these cases, of course, there is still the opportunity to cross-examine the child on the stand where the child is available as a witness. So I think that accounts for the popularity of the special hearsay exception laws.

Senator Doyle: I have one very brief question prompted by what you have just said. Would that kind of hearsay evidence be acceptable in a case, as many of these cases are, that involve family; that is, where a mother was going to be the principal source of the evidence against the father?

Mr. Davidson: There is a whole series of what I refer to as indicia of reliability, things that courts would consider, or should consider, in determining whether the statement has a guarantee of trustworthiness. That would be the timing of the

[Traduction]

M. Davidson: C'est juste; mais seulement après un long débat par la poursuite et la défense. J'aimerais ajouter un mot au sujet de l'exemption spéciale sur le oui-dire, qui remonte chez nous au début des années 80. On s'est inquiété au tout début qu'elle puisse être contestée sur le plan constitutionnel et que la condamnation des délinquants soit informée, à cause de la recevabilité du témoignage hors-cour des jeunes enfants qui ont avoué à un parent ou à quelqu'un d'autre qu'ils avaient été l'objet de sévices sexuels, mais qui, par la suite, avaient de la peine à en parler.

Nous savons que les cours d'appel ont, chez nous, maintenu ces lois, qui ont résisté à toutes les contestations d'ordre constitutionnel, parce que nous exigeons, rigoureusement, tout d'abord, que les témoignages soient empreints de fiabilité.

Ceux qui travaillent avec les enfants qui ont été victimes de sévices sexuels nous ont dit que les exceptions aux oui-dire sont, à plus d'un titre, une réforme plus importante que l'enregistrement magnétoscopique et la télévision en circuit fermé, parce que les nouvelles technologies sont très difficiles, utiliser et très coûteuse, que toutes les juridictions ne sont pas dotées de cet équipement et enfin, parce que, comme nous le dirons en détail un peu plus tard, l'enregistrement magnétoscopique peut se retourner contre la poursuite parce que l'enfant, avec le temps, peut raconter des choses fort différentes de celles qu'il a enregistrées, de ce fait, l'enregistrement profitera aussi bien à la défense qu'à la poursuite.

Les exceptions aux oui-dire se rapportent à ce que l'enfant a pu dire, à un moment très critique, à des gens très proches de lui sur le plan personnel ou professionnel. Ainsi, la poursuite nous dit par exemple qu'elle peut obtenir un plus grand nombre de plaidoyers de culpabilité de la part des délinquants, parce que les déclarations par oui-dire peuvent être reçues comme preuve. C'est un point important à relever. Aux États-Unis, une bonne partie de ces cas ne sont pas jugés, mais aboutissent à un aveu de culpabilité de la part des délinquants parce qu'ils savent, comme leurs avocats, que ces déclarations seront reçues comme preuves, par le tribunal. Les circonstances dans lesquelles sont faites ces déclarations de oui-dire sont assez astreignantes et l'on a souvent, bien sûr, l'occasion de contre-interroger l'enfant qui témoigne. Voilà pourquoi l'exception spéciale au oui-dire est si populaire.

Le sénateur Doyle: Une petite question au sujet de ce que vous venez de dire. Ce genre de preuve par oui-dire serait-elle acceptable au cas où, comme il arrive souvent dans les cas de ce genre, la famille serait impliquée; c'est-à-dire que la mère constituerait la principale source de la preuve invoquée contre le père?

M. Davidson: Il y a toute une série de ce que j'appellerais obligations d'examiner tous les éléments de preuve dont les tribunaux tiendraient, ou devraient tenir compte, pour déterminer si la déclaration est fiable ou non; par exemple, le moment

[Text]

child's statement, for example; who heard the statement beyond the parent? In a question of a custody dispute where the child is alleged to have said this only to the mother and not to other people, that would certainly be something for the judge to consider in weighing whether the statement possessed guarantees of trustworthiness. Who else heard it? What was happening to the child at the time? Does the statement have a ring of veracity? Was it a spontaneous statement? What was it in response to? Was the statement the result of suggestions or improperly leading questions? Was there extrinsic evidence which existed to show that the defendant had an opportunity to commit the act complained of in the child's statement? Is there any motive to falsify or distort the event?

All these factors would have to be considered by the court in making a determination whether to admit the hearsay statement or not, and certainly in a case of a custody dispute related statement which the mother is testifying and claiming that the father has sexually molested the child, I would anticipate that the courts would very carefully consider whether or not such a statement should be allowed in as evidence.

The Chairman: Senator Godfrey.

Senator Godfrey: You mentioned with respect to the use of video equipment excluding either the defendant or the child. The evidence that we had from Mr. Garbarino, I believe, amongst others, was that it was very important the child should not be within eyesight of the defendant, that the defendant could not eyeball the poor child in the witness box. Yet you say the provision in the United States is that you can have two video screens so that the child can see. That seems to eliminate the whole purpose of it.

Mr. Davidson: If I could clarify what I meant: There is some confusion as to whether our constitutional right of confrontation under the United States Constitution guarantees face-to-face confrontation between the accused and the victim. The courts are divided on this issue. Because of that, in our advocacy and insistence to the states in developing new criminal laws in this area, we have suggested the concept of two-way television monitors. The child, for example, would be in a room, and if the child so chose the child could look at a monitor and there would be the defendant on the monitor, but there would be nothing to force the child to look at that monitor. There would be two-way communication back and forth in terms of sight and sound, but the child would not have to look at the monitor.

A number of state laws only have the one-way system where the defendant can see the child but the child, even if the child were to choose to, could not see the defendant. That has withstood constitutional challenge in some states, and may very well meet our other requirements of the Constitution. It is too early to know. We have had no cases go to the Supreme Court of the United States on this issue. These laws are too new. So what we have been advocating is a better safe than sorry approach, trying to be as careful as possible in the drafting of legislation.

By the way, prosecutors in the United States are telling us that they prefer not to use this closed-circuit television. They

[Traduction]

où l'enfant a fait sa déclaration, et les autres personnes à qui il s'est confié, à part le parent. Dans un litige en matière de garde, où l'on dit que l'enfant s'est confié à sa mère et à personne d'autre, le juge devrait certainement prendre ce fait en considération pour déterminer si la déclaration est digne de foi. Qui d'autre a entendu l'enfant? Que lui arrivait-il à ce moment-là? La déclaration semble-t-elle véridique? Était-elle spontanée? À quoi l'enfant réagissait-il? Répondait-il à des suggestions ou à des questions tendancieuses? Y avait-il des preuves intrinsèques prouvant que le défendeur avait eu l'occasion de commettre l'acte dont l'enfant l'accuse? La falsification ou la distorsion des faits serait-elle motivée?

Tous ces facteurs devraient être pris en considération par le tribunal au moment de déterminer la recevabilité de la déclaration par oui-dire. Si la déclaration se rapporte à un litige en matière de garde où la mère prétend que le père a sexuellement molesté l'enfant, je m'attendrais que les tribunaux réfléchissent sérieusement à la recevabilité de la déclaration à titre de preuve.

La présidente: Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Vous avez parlé de l'utilisation de matériel vidéo en vue d'exclure soit le défendeur soit l'enfant. Je crois que M. Garbarino, entre autres, prétendait qu'il est très important de soustraire l'enfant au regard du défendeur, afin d'éviter qu'il se laisse impressionner au moment où il est appelé à témoigner. Vous dites pourtant que la législation américaine prévoit l'installation de deux écrans vidéo permettant à l'enfant de suivre le déroulement du procès. Cela semble contraire à l'objectif visé.

M. Davidson: Permettez-moi de préciser ma pensée: On ne sait pas très bien jusqu'ici si le droit à la confrontation enchâssé dans la Constitution américaine garantit la confrontation de l'accusé face à face avec la victime. Les tribunaux ne s'entendent pas sur cette question. C'est pourquoi, en insistant auprès des États pour qu'ils élaborent de nouvelles lois pénales à ce propos, nous avons proposé le recours à des écrans de télévision à circuit fermé. L'enfant se trouverait dans une pièce, par exemple, et s'il le désirait, il pourrait regarder l'écran où il verrait le défendeur, mais rien ne le forcerait à regarder cet écran. La communication se ferait dans les deux sens tant sur le plan visuel qu'auditif, mais l'enfant ne serait pas forcé de regarder l'écran.

Un certain nombre d'États ont adopté des lois prévoyant un système de communication à sens unique où le défendeur peut voir l'enfant mais où l'enfant ne peut le voir même s'il le voulait. Cette idée a résisté, sur le plan constitutionnel, à l'opposition de certains États et il se pourrait qu'elle soit également conforme à d'autres exigences de la constitution. Il est encore trop tôt pour le savoir. La Cour suprême des États-Unis n'a encore été saisie d'aucune affaire de ce genre. Ces lois sont trop récentes. En fait, nous estimons qu'il vaut mieux prévenir que guérir et nous essayons aussi prudemment que possible d'élaborer des nouvelles lois.

Soit dit en passant, les procureurs américains nous disent qu'ils préfèrent ne pas utiliser la télévision en circuit fermé

[Text]

prefer that the juries not believe that the children are being given any special treatment.

I want to be very clear that I feel strongly that these reforms are very important to have in the arsenal of prosecutors who are dealing with these cases. But what prosecutors in the United States who are handling these cases are saying to us is that nothing is better than having that child adequately prepared to sit in the court room, to face the jury and to say what happened to him. I have never met a prosecutor who would not prefer to go that route. I have met very few prosecutors who talk in any kind of positive way about the video, the use of video and closed-circuit television. It is a reform that has been written about so much but which the prosecutors would choose not to use if they could. Obviously, there is something artificial about a jury, for instance, seeing someone over a television monitor rather than close up.

We do not view the closed-circuit television or the videotape laws as cure-alls, as panaceas, for all the problems of traumatization of children. In fact, I hope I made the point in my testimony that there is a whole range of reforms that are in reality far more important: The way we structure our court room process, the kind of supports before trial that we give to child victims, to the use of victim witness advocates, what we call guardians *ad litem* in our system, allowing children to have support persons, giving clear authority to the judge in criminal proceedings to take certain steps to prevent harassment of children and to help the judge to create an environment of support for the children. All of those things, I think, ultimately will be proven to be of greater impact than the videotape and closed-circuit television laws and, to be honest with you, a great deal less expensive, because the technological reforms are going to be expensive to be properly implemented. In addition to the equipment costs you have a massive amount of training that is going to have to be done to make sure that these procedures are used properly.

Senator Godfrey: We have heard it suggested that all you have to have is a simple screen or even glass that you can see through one way. Has that been suggested in the United States?

Mr. Davidson: It has been used, in fact, in some jurisdictions in the United States, and sometimes without legislative authority. Again, the appellate courts seem to be upholding, whenever possible, these procedures from attack.

The key in our country is, first of all, was there an interference with the adequate opportunity to cross-examine the child? Secondly, was the defendant, through the process, denied or deprived of a right to adequate representation by legal counsel in the process? Assuming that there are no problems with either of those factors, the courts are supporting these procedures to try to make it easier for children to testify because, after all, what we are after is the truth, and to do whatever we can in the court system to restructure the court system to get the truth out. Those of us who have talked to people who are on the front lines, either as attorneys or therapists or social workers in these cases, are all too familiar with the child who freezes up in the court room, who has told countless professionals about what happened but walks into the

[Traduction]

pour ne pas donner l'impression aux jurés que les enfants reçoivent un traitement spécial.

J'insiste à dire que ces réformes sont très importantes pour les procureurs qui instruisent ces procès. Mais les procureurs américains intéressés prétendent que rien ne vaut le témoignage livré par un enfant bien préparé devant un tribunal, face au jury et racontant ce qui lui était arrivé. Je n'ai jamais rencontré un procureur qui ne préférerait pas cette façon de procéder. J'en ai rencontré très peu qui vantent les avantages du vidéo, son utilisation et la télévision en circuit fermé. C'est une réforme qui a fait couler beaucoup d'encre, mais les procureurs préféreraient l'éviter s'ils avaient le choix. Manifestement, pour un jury, ce serait plutôt artificiel que de voir un témoin sur un écran de télévision plutôt qu'en personne.

Nous ne considérons pas la télévision en circuit fermé ou les enregistrements vidéo comme des solutions parfaites, comme des panacées, à tous les traumatismes dont serait victime un enfant. En fait, j'espère avoir bien précisé dans mon témoignage qu'il existe toute une série de réformes qui sont, en fait, bien plus importantes, à savoir: la façon dont nous structurons les procès, le type d'appui préalable que nous donnons aux enfants victimes, le recours à ceux que nous appelons les tuteurs d'instance aux États-Unis, l'appui moral sur lequel les enfants doivent pouvoir compter, la pleine liberté du juge dans les affaires criminelles de prendre des mesures pour éviter que les enfants ne soient harcelés et pour leur créer une atmosphère rassurante. À mon avis, tous ces facteurs finiront par avoir une plus grande incidence que les enregistrements vidéo et les télévisions en circuit fermé et, pour être tout à fait honnête avec vous, ils coûteront beaucoup moins cher puisqu'il faudra dépenser énormément pour acheter les nouveaux appareils et former des techniciens pour s'assurer que ces procédures seront convenablement utilisées.

Le sénateur Godfrey: On nous a dit qu'il suffisait d'installer un écran ou une glace d'observation. A-t-on proposé cette idée aux États-Unis?

M. Davidson: On l'a déjà appliquée en fait dans certains États américains et parfois même en l'absence d'exigences législatives. Encore une fois, les cours d'appel semblent vouloir maintenir ces procédures malgré les contestations.

La première question qu'on se pose chez nous est de savoir si l'on n'entrave pas le droit de contre-interroger l'enfant, et ensuite, si durant la procédure, on a privé ou interdit au défendeur d'être convenablement représenté par un avocat? Admettons qu'il n'y ait aucune difficulté dans l'un ou l'autre cas, les tribunaux appuient ces procédures pour essayer de faciliter la tâche des enfants qui doivent témoigner puisque, après tout, nous sommes à la recherche de la vérité et que nous nous efforçons de restructurer le système judiciaire pour connaître la vérité. Ceux d'entre nous qui avons parlé aux premiers intéressés, qu'il s'agisse d'avocats, de thérapeutes ou de travailleurs sociaux, avons tous, à un moment ou l'autre, vu un enfant se figer et se taire comme une huître devant le tribunal même après avoir raconté son expérience à d'innombrables profes-

[Text]

court room and can't say a word. We want to prevent that. We want to do what we can so that does not happen, because what often results from that situation is a dismissal of the case, which leaves the family feeling that there is no justice in the justice system. That does not help any of us.

Senator Godfrey: You talked about sex offenders receiving psychiatric counselling. We have had some evidence that if they are adults it does not do any good; juveniles, yes. What is your opinion on that?

Mr. Davidson: Many of the treatment programs for child sex offenders are new. There is very little research in the United States on the efficacy of treatment. In a recent book by one of our most respected researchers in the area of child sexual abuse, David Finkelhor, Mr. Finkelhor suggested that we need a great deal more attention given by our government to looking at what works, what doesn't work, and what we should properly be doing in the area of treatment of sex offenders. I agree with you that we hear all too often that the programs are not working, but I think it is far more common that there is no treatment being provided to these offenders. So we need to look at the programs that are existing, both in prisons and outside prisons. We know a great deal more now, senator, about treatment for intrafamilial offenders, and for incest offenders, and what seems to be working in the United States in cases of fathers who have sexually molested their children in situations where they are not what are called fixated pedophiles, where in a particular situation or time in their life they have been under stress and, under the circumstances, turned to the child for sexual attention.

There are programs in the United States which are reporting extremely successful rates of treatment for those offenders, but the fixated pedophile, the life-long committed child sex abuser, I am not sure we know enough about what works for those people, if anything at all works. There are programs that are focussing on drug therapies with this population, re-socialization and so forth. We really don't know enough about these programs. We have not followed these programs for very long to see what actually happens to people who have been through those programs. So I would certainly encourage the government here to support some careful research, much like we need to do in our country.

Senator Godfrey: With respect to the question of corroboration, a provision in the act says that no corroboration is required for a conviction. I can thoroughly approve of that, but it says that the judge shall not instruct the jury that it is unsafe to find the accused guilty in the absence of corroboration. I am not an expert but it occurs to me that there may be some occasions in which the judge, in his judgment, feels he should at least point out that there is no corroboration. I am a little bit concerned about the complete prohibition. What is your reaction to that?

Mr. Davidson: I cannot speak for the rationale specifically behind those people who drafted that provision in Bill C-15, but in a case where a child is the only witness and the child's testimony is very compelling, I think it is very dangerous for a

[Traduction]

sionnels. C'est ce que nous voulons éviter de toutes nos forces. Il arrive souvent dans ces cas-là que l'affaire soit rejetée, et les parents de la victime recueillent alors l'impression que le système judiciaire n'est pas équitable, ce qui n'est dans l'intérêt de personne.

Le sénateur Godfrey: Vous avez parlé des agresseurs sexuels qui se font suivre par des psychiatres. D'après certains, ce genre de thérapie ne profite en rien aux adultes, mais est utile aux enfants. Qu'en pensez-vous?

M. Davidson: Beaucoup des programmes de thérapie destinés aux délinquants sexuels à l'égard des enfants sont tout récents. Les recherches qu'on a faites aux États-Unis sur l'efficacité du traitement sont rares. Dans un livre qu'il a récemment publié David Finkelhor, l'un de nos plus éminents chercheurs dans ce domaine, se dit d'avis que notre gouvernement devrait examiner de plus près ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et voir ce qu'il faudrait faire pour traiter les délinquants sexuels. Je conviens avec vous que l'on entend dire trop souvent que ces programmes ne servent à rien, mais je crois plutôt que les contrevenants ne sont pas traités. Il nous faut donc analyser les programmes qui sont déjà appliqués aussi bien dans les prisons qu'au dehors. Nous en savons maintenant beaucoup plus, sénateur, sur le traitement des délinquants qui font partie de la famille, sur les auteurs d'actes incestueux et sur les traitements qui, aux États-Unis, sont destinés avec succès aux pères qui, sans être des pédophiles compulsifs, ont sexuellement molesté leur enfant à une période de leur vie où ils étaient soumis à un grand stress et qui, vu les circonstances, se sont tournés vers l'enfant pour se dévouer sexuellement.

Certains programmes appliqués aux États-Unis pour le traitement de ces contrevenants affichent des taux de succès extrêmement élevés mais je ne sais trop si ces programmes peuvent aider les pédophiles obsédés, ceux qui ont, toute leur vie, sexuellement agressé des enfants. Certains programmes sont basés sur des thérapies médicales, la resocialisation et ainsi de suite, mais nous n'en savons vraiment pas assez sur ce sujet. Nous n'avons pas suivi les résultats de ces programmes depuis assez longtemps pour déterminer dans quelle mesure ils modifient le comportement. C'est pourquoi j'encouragerais certainement le gouvernement canadien à appuyer certains travaux de recherche approfondie du genre de ceux qu'il nous faudrait effectuer aux États-Unis.

Le sénateur Godfrey: En ce qui concerne la corroboration, elle ne serait pas nécessaire, en vertu de la loi, pour condamner quelqu'un. Je suis tout à fait d'accord sur cette disposition, mais on ajoute que le juge ne peut informer le jury qu'il n'est pas prudent de déclarer l'accusé coupable en l'absence de corroboration. Je ne suis pas expert en la matière, mais il me semble qu'il pourrait y avoir des occasions où le juge estimerait devoir au moins signaler l'absence de corroboration. Cette interdiction totale m'inquiète un peu. Qu'en pensez-vous?

M. Davidson: Je ne saurais vous expliquer le raisonnement des auteurs de cette disposition du projet de loi C-15, mais il serait très risqué, dans une cause où l'enfant est le seul témoin et où le témoignage est très probant, de laisser à un juge la

[Text]

judge to be able to somehow explain the child's testimony away in a simple statement that the jury is going to carefully consider simply because it is coming from a judge, and therefore discredit the child's statement. To have this happen only because of what the judge says, I think can be very dangerous. It is better that in particular cases we consider, for instance, having experts come in and talk about these issues rather than to have judges make statements about the credibility of children.

I mentioned that we have research in our country that has been looking at this issue of the credibility of children. We do from time to time in the United States see experts come into court when the testimony of children is challenged and educate the judge and the jury about children's testimony. I would much rather see experts do that than have judges making of themselves instant experts on a very complex issue.

Senator Godfrey: Of course, the members of the jury have to become instant experts.

Mr. Davidson: Well, again I think that is one of the reasons why we have in many different kinds of cases the use of experts. Why not in appropriate cases have experts in this area as well? The juries have a very difficult time weighing these cases, and if experts can help them understand something about children and how children reveal sexual abuse, I think it is doing a great service to the jury in helping the jury in their careful deliberations.

The Chairman: Senator Buckwold?

Senator Buckwold: We are all sort of zeroing in on the same area, the credibility of child witnesses. We are giving so much attention, and rightly so, to the trauma of children in court, that I am a little concerned we are sometimes forgetting that there are children who do not tell the truth. I would presume that is a correct statement, that there are children who will exaggerate a situation, that there are children who fantasize, and there are occasions when, in fact, a defendant is charged when in reality there is not a significant case.

My concern, after listening to your evidence, is what protection has that individual got when we are leaning so far in the other direction? Now, don't get me wrong, that I am trying to come to the defence of people who are possible child molesters, but just from the point of view of simple justice I would like you to tell us what defence is there for a man or a woman who has been charged with an offence of which, in fact, he or she is basically innocent?

Mr. Davidson: Senator, I am sure that when reforms began to be considered in the area of rape laws, and the issue of being able to convict without corroboration came up, that similar concerns were raised. The old adage that the allegation is easy to make and very difficult to disprove was raised in rape cases as well. I mentioned in my testimony that we have been very careful in the reforms that we have recommended and written about and assisted state legislatures in the United States with.

We have been very careful to protect the constitutional rights of the accused. Nothing that we have proposed or that I am suggesting that Bill C-15 should endorse should in any way

[Traduction]

liberté d'oter toute crédibilité à l'enfant par un simple commentaire, vu l'impression qu'il peut faire sur le jury. Il vaudrait mieux, dans ces cas, inviter des experts à discuter de ces questions plutôt que de laisser les juges commenter sur la crédibilité des enfants.

Je vous ai parlé de recherches qu'on effectue dans mon pays sur la crédibilité des enfants. De temps à autre, des experts sont invités à comparaître devant les tribunaux américains lorsque le témoignage des enfants est mis en doute pour éclairer le juge et le jury. Je préfère de loin qu'on invite des experts que de laisser les juges se prendre pour des experts instantanés sur une question aussi complexe.

Le sénateur Godfrey: Bien entendu, les jurés doivent devenir des experts instantanés.

M. Davidson: Je crois que c'est justement pour cela qu'on recourt aux experts dans de si nombreuses affaires. Pourquoi donc ne pas faire appel à des experts dans ces cas-là? Les jurés ont beaucoup de difficulté à former leur jugement et si les experts peuvent les aider à mieux comprendre les enfants et la façon dont les enfants avouent avoir été sexuellement exploités, ce serait à mon avis un grand service à leur rendre que de les éclairer.

La présidente: Sénateur Buckwold?

Le sénateur Buckwold: Nous essayons tous d'approfondir la même question, soit la crédibilité des enfants qui témoignent. Nous nous intéressons beaucoup, et avec raison, au traumatisme auquel sont assujettis ces enfants. Je m'inquiète quelque peu de ce que nous oublions parfois que certains enfants ne disent pas la vérité. Et je crois qu'il est justifié de l'affirmer puisque certains enfants qui exagèrent les faits et d'autres qui donnent libre cours à leurs fantasmes; par conséquent, il arrive que des accusés soient injustement condamnés.

Après avoir entendu votre témoignage, je me demande de quel type de protection peut jouir un individu alors que nous penchons tellement de l'autre côté? N'allez pas croire que je veuille défendre les agresseurs d'enfants, mais du seul point de vue de la justice, j'aimerais que vous nous disiez comment peut se défendre une personne qu'on accuse d'avoir commis une infraction alors qu'en fait, elle est foncièrement innocente?

M. Davidson: Sénateur, lorsqu'on a songé à réformer les lois sur le viol, qu'on s'est demandé si l'on pouvait condamner sans corroboration et que des questions semblables ont été soulevées, je suis sûr qu'on a invoqué le vieil adage qu'il est facile d'alléguer mais très difficile de réfuter, dans des affaires de viol également. Je vous ai dit dans mon témoignage que c'est après mure réflexion que nous avons recommandé des réformes et que nous les avons proposées aux divers gouvernements américains.

Nous avons pris grand soin de protéger les droits constitutionnels des accusés. Rien de ce que nous avons proposé ou de ce que je vous recommande de prévoir dans le projet de loi C-

[Text]

take away from criminal defendants the opportunity, through their attorneys, to cross-examine child witnesses, to call witnesses of their own, to challenge in oral argument the timing of children's statements or the perceptions of children or the way children have of relating. I am distressed at suggestions that have arisen with all this consideration of reforms of the system that we are leaning so far on the side of children that we are ignoring the rights of the accused. I don't believe that we are doing that. I think the system, until fairly recently, ignored the special needs of child victims. I think that one of the reasons why so few children revealed child sexual abuse in the past and why these cases were rarely prosecuted—this is not a new phenomenon—was the complete inattention to the needs of the victim in these cases. I know that a former United States senator from the State of Florida, Senator Paula Hawkins, in a very emotional public statement at a conference several years ago revealed that she had been sexually molested as a child, and that no one paid any attention to her, that although there was some consideration to bringing action in the courts it was very clear that the case could not be successfully brought, and she was very severely traumatized by being sexually molested and not getting a redress of grievance through the court system as a child. One of her responses was to champion a number of pieces of legislation, including legislation that I testified about.

Even in the United States where we have the most reforms, defendants are still being acquitted of child sexual abuse. In fact, a lot of our material is helpful to the defence bar in understanding these various reforms and understanding the research on children. Granted, the emphasis of our work has been on reforming the system for children, but the bottom line is to make the justice system work better and more smoothly. There have been some irresponsible suggestions in the United States, but I am not convinced that in terms of responsible suggestions, or anything in Bill C-15, there is anything that would so violate the fundamental rights of the accused as to be inappropriate for society.

Senator Buckwold: Would the defence bar, or whatever you call it, agree with that statement?

Mr. Davidson: Again, as I mentioned with the ABA guidelines, we have a very strong defence bar whose members share some of the same concerns that you have, particularly in certain areas such as a custody dispute. I can only say that, first of all, the research that we have on, for instance, accusations of child sexual abuse in custody disputes suggests still that a very small minority of cases are cases in which there are willfully false allegations. We certainly know that we need to be more careful about looking at those allegations when they arise in the context of a custody and visitation dispute. We know that there are vengeful parents. We know that there are malicious people looking to avenge wrongs.

[Traduction]

15 ne devrait avoir pour effet d'empêcher tout défendeur, par l'entremise de ses avocats, de contre-interroger les enfants témoins, d'appeler leurs propres témoins, de mettre en doute verbalement l'opportunité des déclarations des enfants, leurs perceptions ou leur compréhension. Tous ces commentaires d'après lesquels nous penchons trop du côté des enfants et que nous négligeons les droits des accusés dans l'étude des réformes du système me désolent. Je ne crois pas qu'il en soit ainsi. Je pense que, jusqu'à tout dernièrement, le système ne tenait pas compte des besoins spéciaux des enfants victimes. L'une des raisons pour lesquelles un si petit nombre d'enfants ont admis avoir été victimes d'agressions sexuelles par le passé et que ces cas n'ont donné lieu à aucune poursuite—ce n'est pas un phénomène récent—réside dans l'indifférence totale envers les besoins des victimes. Je sais qu'une ancienne sénatrice américaine de l'État de la Floride, la sénatrice Paula Hawkins, a révélé très émotivement à la population, à l'occasion d'une conférence il y a quelques années, qu'elle avait été sexuellement molestée lorsqu'elle était enfant, que personne n'avait fait attention à elle et que, bien qu'on ait envisagé d'entamer des poursuites judiciaires, il était très évident qu'elle n'aurait eu aucun gain de cause. Le fait d'avoir été sexuellement molestée l'avait gravement traumatisée, tout comme celui de n'avoir obtenu aucune réparation. Par réaction, elle s'est faite la championne d'un certain nombre de projets de loi, dont le projet de loi à l'égard duquel j'ai témoigné.

Les accusés, même aux États-Unis où l'on effectue le plus grand nombre de réformes, sont encore acquittés du crime d'agression sexuelle envers les enfants. En fait, beaucoup de nos travaux aident les avocats de la défense à comprendre ces diverses réformes ainsi que les recherches sur les enfants. Certes, nous cherchons surtout à réformer le système pour les enfants, mais essentiellement il s'agit d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire. Des suggestions irresponsables ont été faites aux États-Unis, mais je ne suis pas convaincu que du côté des suggestions sensées, et du projet de loi C-15 plus particulièrement, il y ait quoi que ce soit qui viole les droits fondamentaux de l'accusé à tel point que ce serait inacceptable pour la société.

Le sénateur Buckwold: Vos avocats de la défense seraient-ils d'accord avec cette déclaration?

M. Davidson: Une fois de plus, comme je l'ai mentionné au sujet des directives de l'ABA, nous avons une très forte association d'avocats de la défense dont les membres partagent certaines de vos préoccupations, plus particulièrement dans certains domaines comme les conflits pour la garde d'un enfant. Tout ce que je puis dire, d'abord et avant tout, c'est que la recherche que nous effectuons, par exemple, sur les accusations de violence sexuelle faite aux enfants dans des conflits pour la garde de cet enfant, indiquent toujours que dans une très infime minorité de cas, les allégations sont délibérément fausses. Nous savons bien sûr qu'il nous faut être plus prudents en examinant ces allégations lorsqu'elles sont prononcées dans le contexte de démarches concernant la garde d'enfants et de conflits pour la visite de ces enfants. Nous savons qu'il y a des parents vengeurs et qu'il y en a d'autres qui sont malicieux et qui veulent réparer des torts.

[Text]

I was distressed to hear in the surrogate parent case that we have going on in the United States now, the Whitehead case, that Mrs. Whitehead, the surrogate mother, in a telephone conversation with the father threatened that if she did not get the baby—and this was a recorded telephone conversation—she would accuse him of sexual abuse.

That really bothers me. It does happen. Don't get me wrong. We are very concerned with how the justice system can better respond to those kinds of cases. In fact, we have a grant right now to develop materials for lawyers and judges on how to deal with sexual abuse cases that arise in the context of a divorce custody visitation dispute. We want to educate not just prosecutors and judges but defence attorneys as well on what is going on in these cases. But I honestly believe, based upon the research that I have seen and the opinions of experts I respect—I am talking now about the children who make these accusations and go through countless interviews before they get into the courtroom—that the overwhelming majority of these children are telling the truth about their sexual victimization. It is a very painful thing for children to talk about. Children generally do not lie about something that will get them into more trouble. And from a child's point of view, talking about sexual abuse gets them into nothing but trouble.

Getting back to your point about what we are doing with respect to the defence attorneys, and what are we doing to the defendants in terms of making it impossible for them to get a fair trial, I really believe that, first of all, what we are doing we are doing in the light of day. We are not trying to put anything over on defence attorneys. The defence bar, as I think this committee is aware, is having ample opportunity to respond to the legislation in Bill C-15 and make its views known, and I certainly encourage the committee to consider with due regard what the defence-oriented bar is asserting, but please do not forget how the system has really let down the child victims over the years.

The Chairman: Senator Fairbairn.

Senator Fairbairn: Thank you, Madam Chairman. Mr. Davidson, the last guideline of the American Bar Association, which is to be found on page 6 of your statement, may be of particular interest to us. It reads:

Cases involving child victims be given court docket priority in order to speedily resolve cases with a minimum of continuances and other delays.

We had witnesses from one of our provinces last week who indicated that one of the most traumatizing experiences for the child victim often, apart from the abuse itself, was the fact that the case went on and on and on, that one or two years was not uncommon. What strength does this kind of guideline have in the United States? Is it your experience that this is a very large problem in the United States as well?

Mr. Davidson: Oh, yes. You are speaking of the delays in court proceedings?

Senator Fairbairn: Yes.

[Traduction]

J'ai été affligé d'entendre dans le cas de la mère porteuse qui fait beaucoup de bruit actuellement aux États-Unis, l'affaire Whitehead, que M^{me} Whitehead, la mère porteuse, lors d'une conversation téléphonique avec le père, a menacé ce dernier, s'il ne lui rendait pas le bébé—et cette conversation a été enregistrée—de l'accuser de l'avoir agressée sexuellement.

Cela m'ennuie profondément. C'est une réalité. Ne vous méprenez pas. Nous cherchons vraiment à améliorer le système judiciaire pour qu'il puisse mieux répondre à ce genre de cas. En fait, on nous a accordé des fonds maintenant pour que nous puissions préparer une documentation pour renseigner les avocats et les juges sur la façon de traiter des cas d'abus sexuel qui se produisent dans le contexte d'un conflit pour la garde ou la visite d'un enfant après un divorce. Nous voulons non seulement préparer les procureurs et les juges mais aussi les avocats de la défense. Mais je crois honnêtement, d'après les travaux de recherche que j'ai lus et les opinions que j'ai entendues de la part d'experts que je respecte, que les enfants qui se présentent au tribunal des enfants qui font des accusations et qui se soumettent à d'innombrables entrevues avant de parvenir au tribunal—que dans la grande majorité des cas, ces enfants disent la vérité au sujet de l'agression sexuelle qu'ils ont subie. Il leur est d'ailleurs très pénible d'en parler. En général, les enfants ne mentent pas lorsqu'ils savent qu'ils peuvent aggraver leur cas. Et pour un enfant, parler d'une agression sexuelle ne signifie rien d'autre que des difficultés.

Vous vouliez savoir comment nous faisons pour empêcher les avocats de la défense, et les défendeurs, d'obtenir gain de cause: nous agissons au grand jour. Nous n'essayons pas de leur mettre des bâtons dans les roues. Ils ont, comme le comité le sait bien, toute latitude de répondre au projet de loi C-15 et de faire connaître leur opinion. J'incite évidemment le comité à accorder toute l'attention voulue aux affirmations des avocats de la défense, mais n'oubliez pas je vous prie que le système a toujours vraiment négligé l'enfant victime.

La présidente: Sénatrice Fairbairn.

Le sénateur Fairbairn: Merci, madame la présidente. M. Davidson, la dernière directive de l'*American Bar Association*, qui se trouve à la page 6 de votre exposé, peut revêtir un intérêt particulier pour nous. Elle se lit comme suit:

Que les cas où les victimes sont des enfants soient traités en priorité par le tribunal afin qu'ils soient réglés rapidement avec un minimum de sursis et d'autres retards.

Un témoin d'une de nos provinces a révélé la semaine dernière que l'une des expériences les plus traumatisantes pour l'enfant était souvent, mise à part l'agression elle-même, le fait que le cas traînait en longueur, parfois pendant une ou deux années, ce qui n'était pas rare. Quelle force à ce genre de directive aux États-Unis? Avez-vous l'impression que c'est un très grave problème aux États-Unis également?

M. Davidson: Oui. Vous parlez des retards dans les délibérations du tribunal?

Le sénateur Fairbairn: Oui.

[Text]

Mr. Davidson: Absolutely, and not just in the criminal proceeding but in the civil proceeding if it is a family member who is the alleged perpetrator. The speedy trial issue is the second issue raised in the ABA guidelines, after the multi-disciplinary inter-agency cooperation issue. I should say that one area of the guidelines I have not mentioned has to do with the need for specialized training of all professionals who deal with the cases, and the need for having trained prosecutors who handle the case from its beginning to end. We have a problem—it may not be a problem in Canada—where because of the multiple stages of criminal trials where you have grand jury indictment, arraignment, and trial, and the trial may be continued for a period of time, there can be five or six different prosecutors handling the same cases over an extended period of time. The child is constantly having to get used to a new person who is responsible for the prosecution of the case. The ABA guidelines make it very clear that the same prosecutor should handle all aspects of the case from the beginning to end. I had not mentioned that in my testimony, but you have given me a chance to do so.

Right after that recommendation we have our speedy trial recommendation. A number of states have passed legislation that specifically provides that cases involving children as victims should receive priority in scheduling, and that continuances should be granted only on rare occasions. Many of these children may be in foster homes during the pendency of these proceedings or in situations that reflect a sense of permanence for these children. The trauma to children is probably greatest not from what happened in the courtroom, which we have been focussing on so much in this hearing and in the context of what Bill C-15 is all about, but what happens before the case ever gets to trial. Thus it makes sense to legislatively deal with the speedy trial issue, and a number of states have adopted child victim bill of rights laws, and those bill of rights laws include a provision that those cases should be handled as priority cases. I believe personally that any case involving the custody of a child, or the victimization of a child, should receive the very highest priority in the scheduling of courts.

The Chairman: Honourable senators, I am going to interrupt just for a moment to tell you that the division bells are ringing and we will have to adjourn for a few minutes.

Senator Godfrey: I just want to make one statement, one sentence.

The Chairman: Just a minute, Senator Godfrey. We won't go until we have to, the last moment. We are just finding out about that now.

Senator Godfrey: I was just going to say that I would like to put on the record that we send a copy of what has been said to Nova Scotia.

The Chairman: Oh, by all means.

Senator Godfrey: It should be pointed out that they have it within their own power to pass a law, the way they have in some of the states.

[Traduction]

M. Davidson: Absolument, et non seulement dans les poursuites criminelles mais dans les poursuites civiles si c'est un membre de la famille qui est le présumé coupable. La question d'accélérer le procès est la deuxième qui a été soulevée par l'ABA dans ses directives, après celle de la coopération inter-organisme multidisciplinaire. Je devrais dire que les directives abordent aussi la nécessité de donner une formation spécialisée à tous les professionnels chargés du cas, et aux procureurs qui mèneront l'étude du cas du début à la fin. Nous avons un problème qui ne se pose peut-être pas au Canada. En effet, en raison des multiples stades de la poursuite criminelle, il faut s'attendre à avoir une inculpation du jury d'accusation, une mise en accusation et un procès qui peut durer assez longtemps, ce qui veut dire que cinq ou six procureurs différents peuvent être tour à tour chargés de l'affaire. L'enfant doit constamment s'habituer à la nouvelle personne responsable de la poursuite. D'après les directives de l'ABA, il faut absolument que ce soit le même procureur qui se charge de tous les aspects de l'affaire, du début à la fin. J'avais omis de le mentionner dans mon témoignage, mais vous m'en avez maintenant donné la chance.

Peu après cette recommandation vient notre recommandation d'accélérer le procès. Un certain nombre d'États ont adopté une loi qui prévoit précisément que les cas où il s'agit d'enfants victimes devraient être traités en priorité, et que les sursis ne devraient être accordés qu'à de rares occasions. Un grand nombre de ces enfants peuvent se trouver dans des foyers de placement familial pendant la durée de ces délibérations ou dans un contexte au moins où ils ont un sentiment de permanence. L'enfant est probablement plus traumatisé non pas par ce qui se produit dans le tribunal, ce dont nous avons beaucoup parlé au cours de cette délibération pour découvrir notamment la portée du projet de loi C-15, mais par ce qui se produit avant que l'affaire arrive au tribunal. Il est donc sensé que l'accélération du procès soit réglée par voie législative, et un certain nombre d'États ont adopté des lois sur la protection des droits des enfants victimes, et ces lois stipulent que ces cas devraient être traités en priorité. A mon avis, toute affaire ayant trait à la garde d'un enfant, ou à l'agression d'un enfant, devrait se trouver en tête du rôle du tribunal.

La présidente: Honorables sénateurs, je dois vous interrompre un instant pour vous dire que la sonnerie retentit et que nous devons lever la séance quelques minutes.

Le sénateur Godfrey: Je tiens à faire une déclaration d'une seule phrase.

La présidente: Une minute seulement, sénateur Godfrey. Nous ne partirons pas avant d'y être obligés. Nous essayons de savoir à quel moment.

Le sénateur Godfrey: Je voulais simplement qu'on prenne note d'envoyer copie des délibérations à la Nouvelle-Écosse.

La présidente: Certainement.

Le sénateur Godfrey: Signalons que cette province est pleinement autorisée à adopter une loi, comme cela se passe dans certains des États américains.

[Text]

The Chairman: I discussed that with the minister, and incidentally we do send out transcripts of all the proceedings. May I just ask a supplementary on this point? I am curious to know if any jurisdiction has considered setting up special courts with all these specially trained people simply to deal with those cases, just as an adjunct to the regular criminal cases?

Mr. Davidson: I am glad you ask. California passed a law just last year to create a demonstration project in which special courtroom facilities would be provided for trials involving child victims. It is too early to say anything about the implementation of that law. We know of individual judges who have taken great pains to assure that in their personal handling of child sexual abuse cases they make the child as comfortable as possible. Brian Ward and I know of one particular judge who uses puppets to help children feel comfortable in court. It is just to relax them and let them know that there is someone there who wants them to tell the truth. In his own way of relating to the kids, he must do a marvelous job of making children feel relaxed and comfortable to talk. Other judges have told us how they would come down from the bench and take their robes off. This is, by the way, in the absence of specific statutes which would provide for this. Some judges will just utilize their individual discretion to try to make children as comfortable as possible, again with the view of getting at the truth. If the child cannot talk, it does not help to get to the truth.

Senator Lewis: I presume that when you refer to robes you mean gowns?

Mr. Davidson: Yes, thank you.

Senator Fairbairn: The Chairman asked what was going to be my next question but perhaps I can expand on it. We were thinking of alternative ways when a court system is plugged with normal cases. I think what the chairman was getting at was the idea of having the dimension of a separate court or judge, whatever, so that the cases could be streamed right into there without having to compete for a position in the hearing of general cases.

In the experience in the United States where there is legislation saying that these cases should get priority treatment, what happens if a court system is totally plugged? Does this priority exist?

Mr. Davidson: First of all, to respond to your last question, we have not done very much in our country in the way of research as to how these cases flow through our court system, and I would encourage your country to do what we have not done and support research on how these cases do flow through the court system. I cannot answer your question very well and it is because the data is not there. Obviously we have courts that are extremely clogged and cases get continued just because of that, and it makes it very difficult to implement these laws properly. It would be very helpful if we could study how these cases go through the court system and what happens when cases are delayed. We are trying to do some of that through some individual projects, but we need some very, very major research done.

As to your earlier question about a sort of specialized court to deal with these cases

[Traduction]

La présidente: J'en ai discuté avec le ministre et, incidemment, nous envoyons les transcriptions de toutes les délibérations. Permettez-moi de poser une question supplémentaire sur ce point? Je suis curieuse de savoir si une autorité quelconque a songé à former des tribunaux spéciaux avec toute ces sortes de spécialistes, simplement pour traiter des ces cas, accessoirement à la justice criminelle ordinaire?

M. Davidson: Je suis content que vous posiez cette question. La Californie a adopté une loi l'an dernier créant un projet pilote où des installations spéciales seraient prévues pour les procès mettant en cause des enfants victimes. Il est trop tôt pour en parler. Nous connaissons des juges qui prennent grand soin, de mettre l'enfant agressé sexuellement, le plus à l'aise possible. Brian Ward et moi-même connaissons un juge qui utilise des marionnettes pour aider les enfants à se sentir à l'aise au tribunal. Ce n'est que pour les détendre et leur faire savoir qu'il y a quelqu'un là-bas qui veut entendre la vérité par sa façon de prendre contact avec les enfants. Il doit vraiment réussir à détendre les enfants et à les faire parler. D'autres juges nous ont raconté qu'il leur arrivait de quitter leur banc et d'enlever leur toge. Disons en passant qu'il n'y a absolument aucune loi qui prévoit ce geste. Certains juges utiliseront simplement leur propre pouvoir discrétionnaire pour essayer de détendre les enfants le plus possible, une fois de plus pour arriver à connaître la vérité. Si l'enfant ne parle pas, on ne connaîtra pas la vérité.

Le sénateur Lewis: Je suppose qu'en disant «toge» vous vouliez parler de «robe»?

M. Davidson: Oui, merci.

Le sénateur Fairbairn: La présidente a demandé ce que serait ma prochaine question, mais je pourrais peut-être donner des explications à ce sujet. Nous songions à trouver un moyen de contourner un système judiciaire complètement engorgé par les cas ordinaires. La présidente songeait à créer un tribunal ou un juge distincts ou que sais-je, de façon que ces dossiers puissent leur être soumis sans devoir suivre toute la filière normale.

Aux États-Unis, où une loi prévoit que ces cas devraient être prioritaires, que se produit-il si le système judiciaire est complètement débordé? Cette priorité existe-t-elle en fait?

M. Davidson: Pour répondre d'abord à votre dernière question, je dirais que nous n'avons pas tellement effectué de recherches pour déterminer comment ces cas parcourent le système judiciaire, et j'inviterai votre pays à entreprendre cette étude. Je ne puis vous répondre de façon satisfaisante parce que je n'ai pas les données. Il est évident que certains de nos tribunaux sont extrêmement débordés et les affaires se prolongent pour cette simple raison, ce qui rend difficile une bonne application de ces lois. Il serait très utile d'étudier comment ces cas suivent leur cours et ce qui se produit lorsqu'elles sont successivement renvoyées. Nous essayons de découvrir un peu tout cela grâce à des projets spéciaux, mais il nous faut des travaux de recherche très étendus à ce propos.

Quant à votre question précédente, au sujet d'un tribunal spécialisé pour juger ces cas...

[Text]

Senator Fairbairn: Yes.

Mr. Davidson:—in some of our states we have family court systems which hear not only domestic relations cases and juvenile justice cases, but cases where there is a criminal adult offender and a child victim. Those cases can be heard in the family division.

Very few states have that kind of legislation, by the way. Rhode Island, Delaware, Hawaii—interestingly, the smaller jurisdictions—have those kinds of comprehensive family courts. The philosophy behind that is to have one court with sensitivity to children's issues hear all the various kinds of proceedings dealing with children, even if they may be criminal proceedings that have an aspect to them of child welfare. I don't know enough about the Canadian system to know whether any of the provinces have anything quite like that, and, of course, you have a different system than ours because the criminal justice system here is federalized whereas in our country each state is free to create its own variation on the criminal justice process.

Senator Fairbairn: But the principle is not far fetched?

Mr. Davidson: Oh, no; in fact, the American Bar Association favours the family court concept. It is just that that has not gotten very far because of the massive restructuring of the court systems that would be involved in changing things.

Senator Fairbairn: Thank you.

The Chairman: Senator Cogger.

Senator Cogger: Mr. Davidson, I would like to refer you back to page 4 of your exposé and particularly to the second paragraph thereof. Could you briefly explain to me what difference do you make between the statement and the formal deposition?

Mr. Davidson: You will forgive me for my lack of knowledge of the Canadian system, but both civilly and criminally in the United States there is an opportunity in certain cases to take the testimony of someone prior to trial in a setting where, first of all, a judge may be present, but if a judge is not present the defendant and the defendant's attorney are present, and the witness, whether it is the victim or not, is questioned for the record at that proceeding, and then that is transcribed by a stenographer and introduced at trial. That is very different to a statement which would be typically of someone interviewing a child while a videotape is rolling. The defendant is not present. The defendant's lawyer is not present, and, in fact, at that point in time there may not be a defendant because this is likely to be, particularly with the language that is in Bill C-15, at a point where no criminal charges have even been brought.

We have some states in the United States which have passed legislation relating to videotaped interviews. More of our states have passed videotaped deposition laws. The reason for that is, I think, first of all, again the protection of the rights of the accused, which are safeguarded at the videotape deposition. The theory behind the law is that the child may be able to talk about what happened in a, non-court intimate setting, and to get the child's testimony in that intimate setting and then be able to introduce that testimony at trial is beneficial because

[Traduction]

Le sénateur Fairbairn: Oui.

M. Davidson: Certains de nos États ont institué des tribunaux de la famille qui s'occupent non seulement des conflits matrimoniaux et des jeunes délinquants, mais aussi de ceux qui mettent en cause un adulte criminel et un enfant victime. Ces cas peuvent être entendus par un tribunal de la famille.

En passant, rares sont les États qui ont ce genre de loi. Le Rhode Island, le Delaware, Hawaii—curieusement sont les plus petits États—ont créé ce genre de tribunaux qui s'occupent de tous les litiges familiaux. On veut qu'un seul tribunal, sensibilisé aux problèmes des enfants, entende toutes les causes qui les concernent, même celles qui, d'ordre criminel, se rapportent, à certains égards, au bien-être de l'enfant. Je ne connais pas assez bien le système canadien pour savoir si l'une ou l'autre des provinces a des tribunaux de ce genre. Bien sûr vos structures diffèrent des nôtres parce que la justice pénale ici relève du gouvernement fédéral, tandis que chez nous, elle ressortit, sous diverses formes, à la compétence de chaque État.

Le sénateur Fairbairn: Mais le principe n'est-il pas incongru?

M. Davidson: Oh, non; en fait, le Barreau américain est en faveur des tribunaux de la famille. Mais les choses ne sont pas allées très loin parce qu'il nous aurait alors fallu procéder à une restructuration profonde du système judiciaire.

Le sénateur Fairbairn: Merci.

La présidente: Sénateur Cogger.

Le sénateur Cogger: M. Davidson, j'aimerais vous renvoyer à la page 4 de votre exposé et plus particulièrement au deuxième paragraphe. Pourriez-vous brièvement m'expliquer la différence que vous faites entre une déclaration et une déposition officielle?

M. Davidson: Vous me pardonnerez mon manque de connaissance du système canadien, mais tant au civil qu'au criminel, il est possible, aux États-Unis dans certains cas, de recueillir le témoignage de quelqu'un avant le procès pourvu qu'un juge soit présent. Mais si un juge ne peut être présent, le défendeur et l'avocat du défendeur sont présents et le témoin, que ce soit la victime ou non, est interrogé aux fins de la poursuite. Des propos sont ensuite transcrits par un sténographe et présentés lors du procès. C'est très différent d'une déclaration où généralement l'interrogation de l'enfant est enregistrée sur bande magnétoscopique. Le défendeur n'est pas présent, ni son avocat, et en fait, il se peut même qu'il n'y ait pas de défendeur parce qu'il est fort probable, d'après le projet de loi C-15, qu'à ce moment-là aucune accusation n'ait même été portée.

Nombreux sont les États américains qui ont légiféré aujourd'hui en ce qui concerne les entrevues enregistrées sur bande magnétoscopique. On veut, sans doute, protéger d'abord les droits de l'accusé, qui sont sauvegardés grâce à l'enregistrement. Le législateur veut que l'enfant puisse raconter en privé ce qui s'est produit avant d'en faire état au tribunal ce qui est une bonne chose si l'on songe à quel point les enfants ont peine à subir l'épreuve d'un procès. C'est ce qui explique à mon avis pourquoi un si grand nombre d'États ont adopté des lois favo-

[Text]

children historically have so much difficulty coping with the trial experience. That, I think, is the justification for so many states passing the videotape deposition laws. The state in the U.S. that is really in the lead in the videotaped interview area is Texas, and the appellate courts are split on the constitutionality of the video tape interview law in Texas.

The Chairman: Honourable senators, I am afraid that we are going to have to adjourn. Are there other senators who would like to put questions to Mr. Davidson. Senator Cogger did you have other questions?

Senator Cogger: No, I have finished.

The Chairman: We could come back. We could adjourn for fifteen minutes or for whatever time it takes if honourable senators would like to come back and speak to Mr. Davidson again. There are no more questions? I am sorry, Mr. Davidson, that we have had to rush this at the end. I did have some questions myself but I will put them to you privately. On behalf of the committee I would like to thank you very much for appearing here today, and we will certainly examine the material that you have left for us because I think it could give us many good suggestions that we could hopefully pass on to the government.

Mr. Davidson: You are very welcome.

The Chairman: Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

rables à la déposition enregistrée sur bande magnétoscopique. Le Texas est un chef de file dans ce domaine et les cours d'appel sont partagées sur la constitutionnalité de la loi texane.

La présidente: Honorables sénateurs, je crains que nous ne devions suspendre nos travaux. Y a-t-il d'autres sénateurs qui aimeraient interroger M. Davidson. Sénateur Cogger, aviez-vous d'autres questions à poser?

Le sénateur Cogger: Non, j'en ai terminé.

La présidente: Parce que nous pourrions revenir. Nous pourrions suspendre nos travaux pendant quinze minutes ou le temps qu'il faudra si les honorables sénateurs souhaitent revenir pour s'entretenir avec M. Davidson. Il n'y a plus de questions? Je suis désolée, M. Davidson, que nous ayons dû ainsi précipiter la fin de notre entretien. J'avais moi-même quelques questions à vous poser, mais je vous en parlerai en privé. Au nom du Comité, j'aimerais vous remercier d'être venu comparaître aujourd'hui, et je vous prie de croire que nous examinerons la documentation que vous nous laissez parce que nous pourrions y puiser un grand nombre de bonnes idées que nous pourrions transmettre au gouvernement.

M. Davidson: Je vous en prie.

La présidente: Merci.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the American Bar Association:

Mr. Howard Davidson, Director of Legal Resource Center,
Washington, D.C.

De l'«American Bar Association»:

M. Howard Davidson, directeur du «Legal Resource
Center», Washington, D.C.



24
32

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, February 11, 1987

Le mercredi 11 février 1987

Issue No. 9

Fascicule n° 9

Ninth proceedings on:

Neuvième fascicule concernant:

Consideration of the subject-matter of
Bill C-15, "An Act to amend the Criminal Code
and the Canada Evidence Act"

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15,
«Loi modifiant le Code criminel et la Loi
sur la preuve au Canada»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by
the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to examine the sub-
ject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Crimi-
nal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the
said Bill coming before the Senate or any matter relating
thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 novembre
1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par
l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridi-
ques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur
du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la
Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi
soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 11, 1987

(11)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 4:30 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz and Robertson. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Spivak. (1)

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Québec Bar Association:*

Mr. Serge Ménard, "Le Bâtonnier";

Mr. François Handfield;

Ms. Marie-Michèle Daigneault;

Mr. Alain Manseau.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

The witnesses made a statement and answered questions.

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 11 FÉVRIER 1987

(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz et Robertson. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Spivak. (1)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du Barreau du Québec:*

M^e Serge Ménard, bâtonnier;

M^e François Handfield;

M^e Marie-Michèle Daigneault;

M^e Alain Manseau.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le comité reprend l'étude du projet de loi C-15, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 18 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, le mercredi 11 février 1987

[Text]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures pour examiner la teneur du projet de loi C-15, modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, il me fait plaisir de souhaiter, cet après-midi, la bienvenue aux représentants du barreau du Québec. Nous avons avec nous maître Serge Ménard, bâtonnier du Québec. Il est accompagné de maître Marie-Michèle Daigneault, de maître François Handfield et de maître Alain Manseau. Monsieur Ménard, vous avez la parole.

Me Serge Ménard, Bâtonnier du Barreau de la Province de Québec: Honorables sénateurs, mesdames et messieurs, le barreau du Québec est heureux de présenter aujourd'hui ses commentaires sur le projet de loi C-15 et tient à vous remercier de lui fournir cette occasion d'exprimer ses vues sur ce que sera le nouveau régime de droit pénal en matière d'abus d'ordre sexuel à l'égard des mineurs.

Un des rôles du barreau, comme vous le savez, consiste à mettre à la disposition des élus et du public son expertise comme institution et les connaissances de ses membres principalement en matière législative.

En ce sens, la démarche du barreau à l'égard du projet de loi C-15 s'est effectuée en ayant à la fois en tête les droits des mineurs que protège le projet de loi dans ces cas et aussi les droits de l'accusé, droits qui, peu importe le degré de gravité que l'on accorde à l'infraction commise, doivent être respectés en tout temps.

C'est pourquoi, bien que le barreau soit conscient de toute la problématique entourant la question des abus sexuels chez les mineurs, il considère que certains principes de droit essentiels se doivent d'être rappelés.

Le barreau veut donc dans sa présentation d'aujourd'hui essayer de proposer des solutions afin que le nouveau régime en ce domaine soit établi d'une façon qui assurera le plus juste équilibre entre le respect des droits de l'accusé et ceux de la société.

Il me fait donc plaisir de vous présenter quelques représentants qui ont travaillé à l'élaboration du mémoire du barreau. Il s'agit de maître François Handfield, secrétaire de la Commission de réforme du droit, mais il est ici comme simple membre du barreau. Maître Marie-Michèle Daigneault, immédiatement à ma droite, avocate au service de recherche et de législation du barreau du Québec. Elle vous exposera dans un résumé le contenu du mémoire. Se joint également à nous, maître Alain Manseau, qui a fait partie du comité de rédaction du mémoire. Il est procureur de la Couronne à Joliette.

Ont également travaillé sur le mémoire, et ne sont pas présents, maître Jean-François Daviault, un criminaliste bien connu de Montréal, ainsi que maître Lucie Rondeau, procureur de la Couronne au Tribunal de la Jeunesse dans la ville de Québec. Alors, maître Daigneault.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, Wednesday, February 11, 1987

[Traduction]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4 p.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

The Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the chair.

The Chairman: Honourable Senators, I am pleased to welcome this afternoon representatives of the Quebec Bar Association. We have with us Mr. Serge Ménard, Bâtonnier of the Association, Ms. Marie-Michèle Daigneault, Mr. François Handfield and Mr. Alain Manseau. Mr. Ménard, you have the floor.

Mr. Serge Ménard, Bâtonnier of the Quebec Bar Association: Honourable Senators, ladies and gentlemen, the Quebec Bar Association is happy to be here today to present its comments on Bill C-15. I want to thank you for giving us this opportunity to express the Bar's views on this proposed new system of penal law with respect to sexual abuse of minors.

One of the roles of the Bar is as you know to make its expertise as an institution, and the knowledge of its members, available to the elected representatives of the people, and to the people themselves, mainly on questions of legislation.

In approaching Bill C-15, we thus bore in mind both the rights of the minors who are protected by the law in these cases and the rights of the accused, which must at all times be respected no matter how gravely we view the offence with which he or she may have been charged.

That is why the Bar, although aware of the great difficulties surrounding the question of sexual abuse of minors, considers that certain essential legal principles ought to be reiterated.

In our presentation today, we therefore hope to propose solutions that will lead to a new system, constructed in such a way that there will be a juster balance between respect for the rights of the accused and respect for the rights of society.

Accordingly I am pleased to present to you some representatives who worked on preparing the Quebec Bar Association's brief. Mr. François Handfield is the secretary of the Law Reform Commission, although he is here today as an ordinary member of the Bar. Ms. Marie-Michèle Daigneault, immediately to my right, is a lawyer with the Quebec Bar Association's research and legislation service. She will be summarizing for you the contents of the brief. Also with us today is Mr. Alain Manseau, who sat on the committee that prepared the brief. He is a Crown attorney in Joliette.

Two of the people who worked on the brief are not here today—one is Mr. Jean-François Daviault, a well-known criminal lawyer in Montreal, and the other is Ms. Lucie Rondeau, a Crown attorney with the youth court in Quebec City. Ms. Daigneault?

[Text]

Me Marie-Michèle Daigneault, avocate au Service de Recherche et de Législation du Barreau du Québec: A la suite des propos de monsieur le Bâtonnier, j'aimerais vous rappeler, outre les commentaires que nous avons faits dans notre mémoire, deux points particulièrement important, à notre avis, dont il convient de parler de façon spéciale.

La première remarque que j'aimerais rappeler porte sur l'impact de l'article 175(1)*e* du Code criminel que le projet de loi propose de conserver, soit la notion d'infraction de vagabondage.

Dans son mémoire, le barreau recommande l'abrogation pure et simple de cette disposition-là pour des motifs qui lui apparaissent plus qu'évidents.

Premièrement, le barreau croit qu'une ordonnance de probation lors du prononcé d'une sentence sur une infraction initiale en ce domaine peut tout aussi bien atteindre le but que le législateur entend protéger, soit que la personne ne se retrouve pas en situation où elle pourrait tenter à nouveau de commettre des infractions similaires.

En second lieu, cette disposition nous apparaît aller directement à l'encontre des droits qui sont garantis par la Charte des droits et libertés soit plus particulièrement les articles 7 et 11, *d*) et *h*) de la Charte des droits et libertés et ce, de la façon suivante:

Premièrement, en ce que cet article impose tout d'abord la référence aux antécédents, comme composante essentielle de la commission de l'infraction, ce qui va évidemment à l'encontre des dispositions du Code criminel en ce domaine et à l'encontre des dispositions de la Charte des droits et libertés en ce domaine.

Il y a aussi le fait, qui nous apparaît plus inquiétant que les simples principes de droit à l'effet que cet article place le condamné d'une première infraction en ce domaine dans une constante situation criminelle, c'est-à-dire qu'il pourrait être en perpétuelle situation de recommettre l'infraction jusqu'à la fin de ses jours.

Le barreau s'est demandé pourquoi isoler de telle façon celui qui a été condamné pour la commission d'une infraction sexuelle alors que le condamné d'une infraction aussi grave que le vol qualifié, ou d'autres infractions où il y aurait des agressions ou des implications physiques, n'a pas à faire face à la possibilité perpétuelle de recommettre l'infraction.

Le barreau pense donc qu'une telle disposition risque d'entraîner une discrimination entre les personnes ayant commis des infractions au Code criminel, et croit qu'une telle infraction signifie que pour le reste de ses jours, le condamné se voit rappeler la faute initiale pour laquelle il a été jugé, ce qui crée en quelque sorte une situation de double peine qui se traduit par l'isolement et le rappel d'une faute, qui pourrait éventuellement nuire à une réhabilitation qui serait bien amorcée, dans les cas où il y aurait des problèmes plus graves et, ce qui va, encore une fois, à l'encontre des dispositions de la Charte des droits et libertés.

Donc, c'est un des points qu'on considère important de vous rappeler aujourd'hui dans ce qu'on propose dans le mémoire.

[Traduction]

Ms. Marie-Michèle Daigneault, Attorney with the Quebec Bar Association's Research and Legislation Service: I'd like to follow up on the Bâtonnier's comments by reiterating two particularly important points we make in our brief, which in our opinion deserve special consideration.

The first deals with the impact of section 175(1) of the Criminal Code, which Bill C-15 proposes keeping: the idea of vagrancy as an offence.

In its brief, the Bar recommends purely and simply repealing this provision, for reasons that strike us as more than obvious.

First, the Bar believes that being put on probation when the sentence is handed down for a first offence in this respect would be just as effective in achieving the legislator's aim, that is, that the person not get into situations where he or she might be tempted to commit a similar offence again.

Second, this provision appears to us to go directly contrary to the rights guaranteed by the Charter of Rights and Freedoms, more specifically sections 7 and 11, in these respects:

One, the section makes having a previous conviction an essential element in commission of the offence, which is obviously contrary to the provisions of the Criminal Code and the Charter of Rights and Freedoms.

Two, there is the fact, which troubles us more than the simple legal principles, that the section places the person convicted of a first offence in this area in an on-going criminal situation, that is, he or she could be treated as potentially guilty of committing the offence again till the end of his or her life.

The Bar wonders why a person convicted of committing a sexual offence is to be singled out in this manner while a person convicted of an equally serious offence, such as aggravated theft or some similar offence where assault is involved, or violence, does not have to face the on-going possibility of being considered an offender all over again.

The Bar therefore considers that a provision of this kind runs the risk of introducing discriminatory distinctions among persons convicted of having committed offences against the Criminal Code. It also considers that such an offence means that the convicted person will for the rest of his life have his nose rubbed in his original wrongdoing, for which he or she has been tried and sentenced, thereby creating a sort of double sentence, which results in isolation and reminders of an offence, and this could ultimately harm a rehabilitation process that might have been well under way, in cases where there might be more serious problems. This once again flies in the face of the provisions of the Charter of Rights and Freedoms.

So that's one of the points in our brief that we thought ought to be underlined for you today.

[Text]

Deuxièmement, sans reprendre en détail nos commentaires quant aux articles 13, 14 et 15 du projet de loi, je désire insister sur les doutes sérieux qu'a entretenus le barreau à l'égard du cumul des articles 442, qui porte sur l'exclusion de l'accusé, et 643.1 qui porte sur la réception en preuve d'une bande vidéo du témoignage de l'enfant et, aussi, l'appropriation de l'article 586 du Code criminel concernant la corroboration.

L'ensemble de ces dispositions nous apparaît menacer dangereusement non seulement les droits de l'accusé qui sont garantis par la Charte des droits et libertés, mais aussi toutes les règles de preuve et de procédure qui ont été établies jusqu'à ce jour par les tribunaux pour faire apparaître clairement le droit en matière criminel.

Une des premières questions qu'on peut se poser: comment sera assurée la participation de l'accusé dans son propre procès, s'il est exclu de la salle en vertu d'une ordonnance qui serait rendue en vertu de l'article 442 proposé, mais qui ne serait pas assisté d'un avocat.

Comment un juge pourra-t-il apprécier qualité crédibilité du témoignage d'un enfant qui vient, selon les termes de l'article, «auto-corroborer» le récit qui a déjà été enregistré sur bande vidéo?

Qu'advient-il du droit au contre-interrogatoire? Qu'advient-il du procès juste et équitable auquel a droit un accusé?

Finalement, en ce qui concerne la corroboration, le barreau s'interroge beaucoup sur la question de la fragilité du témoignage d'un enfant, fragilité que considère énormément le projet de loi mais qui à l'inverse, dans les cas de possibilité de fabulation, semble ne pas être considérée.

Donc, si l'on considère la sensibilité et la fragilité d'un enfant dans le contexte du projet de loi, cela ne justifie-t-il pas qu'on en tienne compte jusqu'au bout en faisant preuve de prudence dans les cas où la seule preuve porte sur le témoignage de l'enfant non-assermenté et non-corroboré.

Le barreau dans son mémoire propose des modifications importantes au projet de loi. Tout d'abord, en suggérant l'instauration d'un système de télévision à circuit fermé qui servirait à recueillir le témoignage de l'enfant rendu hors de l'enceinte du tribunal lorsque cela est nécessaire.

Une première réserve à cet égard est que ce recours ne devrait être qu'exceptionnel, à savoir que le recours à ce système particulier ne devrait être ordonné que dans les cas où le juge considère qu'il y a vraiment crainte, peur, de la part du mineur et aussi dans le but unique de favoriser un récit complet et sincère de la part du mineur.

Le barreau pense qu'en sortant l'enfant-témoin au lieu de l'accusé et en assurant, par le système de télévision en circuit fermé qu'il propose et dont vous avez une illustration en annexe du mémoire, la présence et la participation de tous les intervenants dans le procès par ce système, les exigences de l'article 577 du Code criminel et de la Charte des droits et libertés seraient mieux respectées. Le barreau croit aussi que ce système assure une entière participation du juge au procès. Le juge, non seulement pourra apprécier la qualité des témoignages mais aussi intervenir directement par rapport aux objections et aux requêtes qui sont présentées ou même lorsque nécessaire interroger les témoins.

[Traduction]

Second, without going over again in any detail our comments on clauses 13, 14 and 15 of the Bill, I would like to stress the Bar Association's serious doubts about the cumulative effect of *amendments to Criminal Code* sections 442, on exclusion of the accused, and 643.1, on the acceptability of a videotape of a child's testimony, as well as the repeal of section 586, on corroboration.

Taken together, these provisions seem to us to threaten dangerously not only the rights of the accused person, which are guaranteed by the Charter of Rights and Freedoms, but also all the rules of evidence and procedure that have been established by the courts up to this time to clarify criminal law.

One of the first questions that can be asked is, How can the accused's right to follow the proceedings in his own trial be ensured if he is excluded from the room by an order made under the proposed version of section 442, when he may not have legal representation?

How can a judge assess the value of testimony by a child who under the terms of the clause *amending section 643.1* gives self-serving evidence for the story he or she has already given on tape?

What becomes of the right to cross-examine? What happens to the fair trial to which every accused person is entitled?

Lastly, with respect to corroboration, the Bar has a number of questions about the fragility of a child's testimony. The Bill is elaborately protective of that fragility, but it does not appear to have considered the possibility of a child's making up testimony.

Doesn't the Bill's consideration for a child's sensitivity and vulnerability justify exercising the utmost prudence in cases where the only evidence comes from the testimony of a child who cannot be sworn and is not corroborated?

In its brief the Bar proposes some major amendments to the Bill. First, we suggest making use of a closed-circuit television system, which would transmit the testimony of a child given outside the court-room when that proves necessary.

We think that recourse to such a system should be an exception—it should only be ordered in cases where the judge considers that the child is really frightened, and only to encourage a full and candid account by the child.

The Bar thinks that by removing the child rather than the accused from the court-room, and by making use of the proposed closed-circuit television system (an illustration of such use is appended to our brief), the presence and participation of all those involved in the trial would be assured, which would meet more fully the requirements of section 577 of the Criminal Code, and of the Charter of Rights and Freedoms. The Bar also considers that this system would ensure full participation by the judge in the trial. Not only could the judge assess the value of all testimony, he or she could also participate directly in the objections and motions made, and even question witnesses when necessary.

[Text]

De plus, un autre point qui selon nous assurerait encore plus le respect des droits de l'accusé est le fait que le juge, comme nous le suggérons dans le mémoire, aurait à s'assurer de la fiabilité et de la compétence des techniciens opérant ce qui, selon nous, constitue une garantie de plus.

Qu'il me soit aussi permis, comme je viens de le souligner, de vous rappeler l'importance de la règle que nous suggérons au sujet de la corroboration quand la seule preuve d'une infraction est le témoignage non-corroboré d'un enfant mineur non-assermenté.

En dernier lieu, je vous invite à nous poser des questions plus particulières sur le processus que nous suggérons car je ne veux pas indûment prolonger mon discours. Je désire souligner, tout de même, que l'ensemble des recommandations que nous faisons dans le mémoire ne se veut pas une critique négative mais plutôt l'expression des principes qui permettront d'atteindre un juste équilibre entre les droits de l'accusé et ceux du justiciable.

Je vous invite donc à nous adresser des questions et ne pas hésiter à nous demander des détails sur notre mémoire. Merci.

La présidente: Merci, madame.

Senator Nurgitz, would you like to start off?

Senator Nurgitz: Yes, Madam Chairman. Perhaps I have lost something in the translation. On page 3 of the English version of the brief section 139 is referred to, and the brief reads:

With regard to subsection 139(2), the Quebec bar considers it preferable not to criminalize excessively acts committed by minors between themselves which are often harmless.

First of all, I trust we also do not criminalize acts committed by adults between themselves that are harmless. But I am sure that I am losing something in the translation of this. I was anxious to get your answer to a question of charges against minors where there is, by generally accepted standards, a deviancy. I raise this question because we had some evidence last week that the success rate of curing adult pedophiles is probably near zero, whereas the opportunity to help people is meaningful when you can treat them—perhaps "correct" is a better word—when they are young.

We were urged by a particular witness that it is not a bad idea to have charges laid against minors where the act complained of appears to be a deviancy. In so doing you get the accused into the system and he is able to be treated. I am sorry to have taken so long, Madam Chairman.

Mr. Ménard: It is our point of view that in cases like this it is preferable not to criminalize the act but to consider it exactly as you have described it, a deviancy, and one that the accused could be cured of. I think at this point it is not a matter of putting an infraction in the Criminal Code, but it is better to deal with it with laws protecting youth, which are under provincial jurisdiction. That is what we have in Quebec.

Senator Nurgitz: Child Welfare Acts.

[Traduction]

Another point that in our view ensures greater respect for the rights of the accused is that fact that the judge, as we suggest in our brief, would have to inquire into the trustworthiness and competence of the technicians operating the system, which in our view would provide one more safeguard.

With your permission, I would like to mention once again the importance of the rule we suggest regarding corroboration when the only evidence of an offence is the uncorroborated testimony of an unsworn minor.

In conclusion, please ask any more specific questions you may have about the process we suggest, because I don't want to drag out my speech unduly. I would just like to stress that the recommendations in our brief are not negative criticism but rather an expression of the principles that will make it possible to achieve a fairer balance between the rights of the accused and the rights of the ordinary citizen.

So please ask me some questions, and don't hesitate to ask us for details about our brief. Thank you.

The Chairman: Thank you, madam.

Sénateur Nurgitz, aimeriez-vous commencer?

Le sénateur Nurgitz: Oui, madame la présidente. Peut-être ai-je perdu quelque chose dans la traduction. La page 3 de la version anglaise du mémoire se reporte à l'article 139 de cette façon:

Quant à l'article 139(2), le Barreau considère qu'il est préférable de ne pas criminaliser outre mesure les actes souvent inoffensifs de mineurs entre eux.

Tout d'abord, nous ne criminalisons pas des actes inoffensifs que commettent les adultes entre eux. Mais quelque chose m'échappe sûrement dans la traduction. J'avais bien hâte de connaître votre réaction aux accusations portées contre des mineurs qui manifestent une déviance, d'après des normes généralement acceptées. Je soulève cette question parce qu'un témoin nous a dit la semaine dernière que le taux de succès dans le traitement des adultes pédophiles s'approche de zéro tandis que les possibilités d'aider des gens, de «corriger» leur comportement plutôt, sont meilleures lorsqu'ils sont plus jeunes.

D'après un témoin, ce ne serait pas une mauvaise idée de porter des accusations contre des mineurs lorsque l'acte commis semble dû à une déviance. En agissant ainsi, on introduit l'accusé dans le système et on peut le traiter. Je regrette d'avoir pris tant de temps, madame la présidente.

Me Ménard: À notre avis, dans des cas semblables, il est préférable de ne pas criminaliser l'acte mais de le considérer exactement comme vous l'avez décrit, soit une déviance dont devrait être guéri l'accusé. Je crois qu'il ne sert à rien d'ajouter une autre infraction au Code criminel et qu'il vaut mieux instituer des lois qui protègent les jeunes, et qui ressortissent à la compétence des provinces. C'est ce que nous faisons au Québec.

Le sénateur Nurgitz: Des lois sur l'aide à la jeunesse.

[Text]

Mr. Ménard: Yes, exactly. I am translating "Loi sous la de la jeunesse", which I think must have its equivalent in every province.

Senator Nurgitz: Yes.

Mr. Ménard: We think it is much better not to criminalize such acts. This is why it is proposed here in this sense rather than what is proposed in the bill.

Senator Nurgitz: May I just ask you this? I am worried that "treatment" is the wrong word, but you know what I mean. What steps need to be taken to correct a person from that kind of conduct? How do you do it if you don't charge them? Under what authority do you come in and say, "Young man, you are 12 years old and those kinds of things, even between adults, are not considered normal and we have got to teach you"? How do you do it without charging them, without getting them into the system where you have some control over them?

Mr. Ménard: By bringing them in front of a welfare court under provincial laws for the protection of youth, and considering them as children in danger, taking them away from their parents' authority and making them a ward and training them. But I think the worst idea is to criminalize them, convict them and send them to some kind of institution where there would be less chance of their overcoming their deviance than if they were sent to a family environment or in another form of normal life. It would not carry the stigma of a criminal conviction, which I think is important in the case of youngsters.

Senator Nurgitz: Thank you.

The Chairman: Senator Lewis.

Senator Lewis: As to suggestions about using closed-circuit television, taking the minor out of court, this leads to the problem of lack of facilities which many courts suffer from. It would be quite a problem, I think, in some of the smaller places to have that type of facility. Do you see this as a problem?

Mr. Ménard: We thought about it but we noticed that technology is developing extremely fast in this field, and ideas like this, which even five years ago would not have seemed reasonable, are becoming more and more feasible. I think that the cost of these things would probably be lower than the cost of the imprisonment of an inmate for even a short while.

Senator Lewis: That could be, yes. And I suppose if you don't suggest it it will never be done.

Mr. Ménard: Yes.

The Chairman: We had testimony from a minister of the Northwest Territories in which he told us about having to conduct cases in a one-room schoolhouse or in a small community hall where they have no facilities at all such as the legislation suggests and as other witnesses have suggested.

Our concern is that if we write it into the act—and I have read the suggestions you make—then it becomes a requirement. Could we phrase it "until such time as some of these out-of-the-way and smaller communities can find those facilities

[Traduction]

Me Ménard: Oui, exactement, et je crois que chaque province en a des équivalents.

Le sénateur Nurgitz: En effet.

Me Ménard: Je crois qu'il vaut beaucoup mieux ne pas criminaliser pareils actes. C'est pourquoi nous avons des réserves vis-à-vis du projet de loi.

Le sénateur Nurgitz: Permettez-moi de vous demander ceci—je crains que le terme «traitement» ne convienne pas, mais vous savez ce que je veux dire. Quelles mesures faut-il prendre pour guérir une personne de ce genre de comportement? Comment peut-on agir si elle n'est pas condamnée? De quel droit peut-on lui dire: «Jeune homme, vous avez 12 ans et ces choses-là, même entre adultes, ne sont pas considérées comme normales et nous devons donc vous éduquer? Comment peut-on y arriver sans les accuser, sans que le système qui permet d'exercer un certain contrôle sur eux ne les prenne en charge?

Me Ménard: En les faisant comparaître devant un tribunal de l'enfance de compétence provinciale et en les considérant comme des enfants en danger, en les soustrayant à l'autorité de leurs parents, en les mettant sous tutelle et en les éduquant. Mais je crois que la pire solution serait de faire d'eux des criminels, de les condamner et de les envoyer dans une institution où ils auraient bien moins de chances de retrouver le droit chemin que s'ils vivaient dans un milieu familial ou dans une autre situation normale. Ils ne subiraient pas l'humiliation d'une condamnation au criminel qui est, à mon avis, un facteur important dans le cas des jeunes.

Le sénateur Nurgitz: Je vous remercie.

La présidente: Sénateur Lewis.

Le sénateur Lewis: Quant à l'idée d'utiliser des téléviseurs en circuit fermé, d'exclure les mineurs du procès, il faut tenir compte du problème de manque d'espace de nombreux tribunaux. Cela me semble poser effectivement un grand problème pour certaines petites régions qui voudraient se doter de ce genre d'équipement. Pas vous?

Me Ménard: Nous y avons pensé, mais la technologie progresse si vite dans ce domaine que des projets comme celui-là qui n'auraient pas semblé raisonnables il y a à peine cinq ans, deviennent de plus en plus réalisables. Je crois que le coût de ces installations serait probablement inférieur au coût d'emprisonnement, même à court terme.

Le sénateur Lewis: Vous avez peut-être raison. Et si vous ne le proposez pas, je suppose qu'on ne le fera jamais.

Me Ménard: C'est exact.

La présidente: Un ministre des Territoires du Nord-Ouest nous a expliqué qu'il est forcé d'organiser des procès dans une école d'une seule pièce ou dans une petite salle communautaire et qu'il ne disposait d'aucune de ces installations proposées dans le projet de loi et par d'autres témoins.

Si nous prévoyons un article à cet effet dans le projet de loi, comme certains l'ont proposé, je crains que cela ne devienne une exigence. Pourrait-on reformuler la disposition en ajoutant «jusqu'à ce que certaines des collectivités éloignées et plus peti-

[Text]

ties.”? Because up around the arctic circle they are not going to be able to take television technicians and all the other paraphernalia that would be required.

Mr. Ménard: Yes and no. I just also happen to be a member of the Northwest Territories bar. I have pleaded often enough in Frobisher Bay, and I might say that you will find more video cassette equipment per capita in Frobisher Bay than in Montreal. I am absolutely sure of that. In the suggestion that is made in the bill, you need the same kind of equipment. What we propose is to avoid the confrontation between the accused and the complainant. Instead of taking the accused out of the court room and giving him some kind of video connection at his trial, we propose the opposite, and that is to put the witness in another room. This would be less impressive for him because the jury would not be there. There would be fewer people present. We think it would also preserve some of the rights that we have traditionally granted to an accused, one of which is to be present at his trial to follow the proceedings.

I know it involves some cost, but we hope that the cost of video cameras will come down in the next year and will be quite affordable in these communities. We do not think that this system has to be available in every community, but that it would be used only when necessary.

Senator Lewis: I think your point is well taken, that it is probably better to keep the accused in the court room because he may not be represented, as you say, in certain cases.

The Chairman: You have a supplementary, Senator Nurgitz, do you?

Senator Nurgitz: We had an ingenious social worker here from the province of Nova Scotia the other day. She had a very simple idea. She thought that the placing of a one-way glass panel in front of the accused would eliminate eye contact. The witness could not see anything except the glass panel. I was interested in hearing your comments on that suggestion. It seemed so inexpensive and simple an idea that we asked the lady to come back and solve some other problems of the government.

Mr. Ménard: I know they talked about it. What was the answer?

Me Daigneault: Vous permettez que je vous réponde en français?

La présidente: Oui.

Me Daigneault: Nous avons pensé, lors de nos discussions, à ce système d'écran qui pourrait séparer à la fois l'accusé et les témoins mineurs. Le problème qui restait, d'après l'expérience des membres du comité qui travaillent souvent avec les enfants, est que ce n'était pas seulement le regard qui est important comme la présence aussi de l'accusé. On donnait des exemples aussi où on a dit à l'enfant, "l'accusé on va l'asseoir en arrière de toi et tu ne le verras pas", et les enfants étaient quand même bloqués parce que c'est une présence qui est quand même très impressionnante pour eux. Donc, c'est pour cela qu'on a, si l'on peut dire, peut-être poussé un peu plus loin que ce qui était proposé dans le projet de loi mais qu'on trou-

[Traduction]

tes soient dotées de ces installations»? En effet, il ne faut pas oublier qu'il ne sera pas facile, près du cercle polaire, de retenir les services de techniciens et d'obtenir tout l'équipement nécessaire.

Me Ménard: Oui et non. Je suis justement membre du Barreau des Territoires du Nord-Ouest. J'ai souvent plaidé à Frobisher Bay et je puis vous dire qu'il existe là-bas plus d'appareils vidéo par habitant qu'à Montréal. J'en suis absolument certain. D'après les dispositions du projet de loi, il faudrait s'équiper de la même façon. Nous proposons d'éviter la confrontation entre l'accusé et le plaignant. Plutôt que d'exclure l'accusé de la salle d'audience et de ne lui permettre de participer à son propre procès que par vidéo, nous proposons le contraire, c'est-à-dire d'aménager une autre salle pour le témoin. Il serait moins impressionné puisqu'il ne serait pas en présence du jury. Il y aurait moins de gens présents. Nous croyons qu'en agissant ainsi nous pourrions préserver certains droits qui ont de tout temps été accordés à l'accusé, dont l'un consiste à être présent à son procès pour en suivre le déroulement.

Je sais qu'il faudra pour cela engager des coûts, mais nous espérons que le prix des caméras vidéo baissera d'ici l'an prochain et que ces collectivités pourront se les permettre. Nous ne prétendons pas que ce système pourra être mis à la disposition de toutes les collectivités mais il serait utilisé au besoin.

Le sénateur Lewis: Je crois en effet que vous avez raison et qu'il vaut mieux garder l'accusé dans la salle d'audience puisqu'il peut arriver qu'il ne soit pas représenté, comme vous le mentionnez.

La présidente: Vous voulez poser une question supplémentaire, sénateur Nurgitz?

Le sénateur Nurgitz: Nous avons reçu une travailleuse sociale plutôt ingénieuse de la Nouvelle-Écosse l'autre jour. Son idée était simple. Elle pensait qu'une vitre à sens unique installée face à l'accusé permettrait d'éliminer tout contact visuel. Le témoin ne pourrait voir que la vitre. J'aimerais savoir ce que vous pensez de cette idée. Elle semble si bon marché et si simple que nous avons demandé à la dame de revenir pour régler d'autres problèmes auxquels fait face le gouvernement.

Me Ménard: Je sais qu'on en a parlé. Quelle était la réponse?

Ms. Daigneault: May I answer in French?

The Chairman: Certainly.

Ms. Daigneault: In our discussions we went over the idea of screens or panels to separate the accused from minor witnesses. The problem, according to members of our committee who have often worked with children, is that it's not just the gaze of the accused that matters, it's his being there. We also heard of examples where the children were told, "The accused is going to be sitting behind you, you won't have to see him", and still they were tongue-tied, because the very fact that he's present can be oppressive for them. So that's why we went a little further, perhaps, than the Bill—we felt, as the Bâtonnier just remarked, that as long as we were going to have video sys-

[Text]

vaît justement comme l'a dit monsieur le bâtonnier, tant qu'à avoir des systèmes vidéo on est peut-être mieux justement de fonctionner avec les moyens qui sont hautement plus adéquats que de fonctionner avec un simple panneau.

Le sénateur Nurgitz: Merci.

The Chairman: Senator Fairbairn:

Senator Fairbairn: Thank you, Madam Chairman. In the past few sessions we have heard from witnesses who have suggested that apart from the abusive act itself one of the most traumatic experiences for young victims is the continuing length of the court process. I am wondering if you could comment on that as it relates to the province of Quebec. Have you any thoughts on how the court process could be shortened or dealt with in another way?

Mr. Ménard: This is a very disturbing reality for me, and it has been for all my law practice. Mind you, I have practised only criminal law myself. I am the first criminalist to be bâtonnier.

Most responsible lawyers have always been aware of the situation and have tried to avoid having victims experience any further trauma. I have never really understood how anyone would do otherwise, because it is not in the interest of an accused that a victim should suffer in front of a judge or jury. However, we think that what is in the bill right now alleviates the problem, but it is something that you cannot alleviate completely. It will always be disturbing for someone to testify about a criminal act. It is the same thing in the case of murder. If a young child is a witness to the murder of his parent, the court proceedings will be a great shock to the child and a difficult thing for him to live through. However, nobody would consider that in cases of murder the law should be changed to alleviate the situation in the court room. Obviously, prosecutors and police officers would treat youngsters differently. We know that we have to strike a balance between the rights of the accused and the rights of the victims in cases like this. We propose a different balance, but I think our proposals alleviate the situation as much as these proposed amendments do.

Senator Fairbairn: One aspect that I may not have addressed adequately is the length of court proceedings because of crowded dockets, adjournments, and so on. We have heard that sometimes the process takes up to one or two years, and that in some cases this drawn-out procedure might be as traumatizing to a child as the sexual act itself. If the court system is plugged and sexual abuse cases involving children cannot be given sufficient priority to be dealt with as quickly as possible, is there any merit to the suggestion that a special court procedure be established for these cases?

Mr. Ménard: I don't know that you can write this into law. Mind you, court delays are bad not only in these cases, but I completely agree that they are worse in these cases. We don't have any more delays in Quebec in criminal matters. Trials are proceeded with quite quickly. Just think, Corporal Denis Lortie was ready to submit to his second trial with a year of the event.

[Traduction]

tems we might as well make use of them, *since they're* much more effective than any panel.

Senator Nurgitz: Thank you.

La présidente: Sénatrice Fairbairn.

Le sénateur Fairbairn: Je vous remercie, madame la présidente. Durant ces dernières audiences, certains témoins ont signalé que, mise à part l'agression proprement dite, la lenteur du procès s'avère des plus traumatiques pour les jeunes victimes. Je me demande si vous pourriez nous expliquer comment cela se passe au Québec. Avez-vous des idées sur la façon de raccourcir la procédure ou connaissez-vous d'autres solutions?

Me Ménard: Pour moi, cette réalité est très troublante et elle l'est depuis que j'ai commencé à exercer le droit. Remarque que je n'ai exercé que le droit criminel. Je suis le premier criminaliste à faire office de bâtonnier.

La plupart des avocats responsables ont toujours été conscients de la situation et ont essayé d'éviter de faire subir aux victimes d'autres traumatismes. Je n'ai jamais pu comprendre comment il pouvait en être autrement puisque l'accusé ne gagne rien à faire souffrir une victime devant un juge ou un jury. Bien que les dispositions du projet de loi semblent atténuer ce problème, elles ne le suppriment pas complètement. Ce sera toujours troublant de témoigner dans une affaire criminelle, c'est la même chose pour les cas de meurtre. Si un jeune enfant est témoin du meurtre de son père ou de sa mère, le procès lui infligera un grand choc et s'avérera une expérience difficile. Toutefois, personne ne songe à changer les dispositions relatives au meurtre pour améliorer la situation en salle d'audience. Manifestement, les procureurs et les agents de police préféreraient traiter les jeunes différemment. Nous savons qu'il est nécessaire d'établir un équilibre entre les droits de l'accusé et les droits des victimes dans des cas pareils. Nous proposons un équilibre différent mais je crois que nos idées atténueraient le problème aussi bien que les amendements qui sont proposés.

Le sénateur Fairbairn: Peut-être n'ai-je pas insisté suffisamment sur la lenteur de la procédure judiciaire qui découle des programmes chargés, des ajournements, et ainsi de suite. L'on nous a dit que les procès s'étendent parfois sur un ou deux ans et que, dans certains cas, cet étirement en longueur peut être aussi traumatisant pour l'enfant que l'acte sexuel proprement dit. Si le système judiciaire est embouteillé et que les agressions sexuelles à l'égard des enfants ne sont pas jugées en priorité, y a-t-il du mérite à proposer l'établissement d'une procédure judiciaire spéciale pour ces causes?

Me Ménard: J'ignore si vous pouvez prévoir pareilles dispositions dans la loi. Je vous ferai remarquer que tout retard est négatif mais je suis tout à fait d'accord avec vous que c'est pire dans ce genre d'affaire. Au Québec, nous ne retardons plus les questions criminelles et les procès sont effectués rapidement. Rappelez-vous, le deuxième procès du caporal Denis Lortie avait lieu moins d'un an après le crime.

[Text]

Senator Fairbairn: Why is it that you don't have any more delays in Quebec?

Mr. Ménard: We have taken a lot of measures to clear delays in Quebec. It is difficult to single out one. I think the personality of the chief justice and the means that he used are important factors. There was also some collaboration between the bar and the police. In Quebec we have a procedure of communicating evidence that saves a great deal of time, and that is probably one of the reasons we have fewer delays. But there is no one single measure that can reduce delays; it is the result of a lot of action by a very competent chief justice who knows how delays build up and takes measures to prevent them.

There is provision in the charter right now that an accused has the right to have his trial held within a reasonable time. There will be strong incentive in all jurisdictions in Canada to cut down on delays. The attention of chief justices must be drawn to the fact that these cases should proceed within three to six months. This is not in this bill.

Senator Fairbairn: No.

Mr. Ménard: It is the first time that I have heard the idea, and personally I don't think it is a bad idea.

Senator Fairbairn: It may be that some of the other provinces should take some lessons from the Chief Justice of Quebec, by the sound of it.

The Chairman: Senator Robertson.

Senator Robertson: Thank you, Madam Chairman. It is unfortunate that we did not have a chance to study this brief so that we would better understand your presentation. If I understand the interpretation correctly, you have some objection to the section relative to the loitering of someone who has been found guilty of a sexual offence. I would like you to explain to me your alternative to this section, knowing that special treatment generally does not help the adult offender, and knowing the concern that parents have about their children playing in school yards, sometimes after school when there is no supervision, and in other general areas where children collect. It is a common worry of parents that these are areas where their children may be exposed to this kind of sexual abuse. What were you saying about your objections to this reference to loitering in the bill?

Mr. Ménard: There are many legal points. Right now under the law a judge can add to any period of imprisonment an order of probation for a maximum of three years. We think that is sufficient in cases of sexual abusers. And that is in addition to any sentence that a judge can give. So if a judge imposes a two-year sentence, for example, he can add to it an order of probation of three years during which time the accused is prohibited from going into certain areas. We think justice will be better served in this way, and I think parents will feel more secure in knowing that a judge can do this, and will most likely do it in cases of this kind.

[Traduction]

Le sénateur Fairbairn: Comme se fait-il que vous n'ayez plus de retard au Québec?

Me Ménard: Nous avons pris de nombreuses mesures pour éliminer les retards. Il est difficile de ne vous en signaler qu'une seule. Je pense que la personnalité du juge en chef et les dispositions qu'il a prises sont des facteurs importants. De plus, le Barreau et la police ont collaboré. Au Québec, nous avons une façon de communiquer les preuves qui permet de gagner beaucoup de temps et c'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles les retards sont beaucoup moins nombreux. Mais je ne peux vous proposer une seule mesure pouvant réduire les retards; notre résultat découle des dispositions qu'a prises un juge en chef très compétent qui sait comment les retards s'accumulent et qui prend les mesures pour les éviter.

La Charte stipule qu'un accusé a le droit de subir son procès dans un délai raisonnable. Toutes les juridictions du Canada seront vivement incitées à réduire les retards. Il faut attirer l'attention des juges en chef sur le fait que ces affaires doivent être réglées dans les trois à six mois qui suivent le fait. Mais ce n'est pas prévu dans le projet de loi.

Le sénateur Fairbairn: Non.

Me Ménard: C'est la première fois que j'entends proposer cette idée et, personnellement, je crois qu'elle n'est pas mauvaise.

Le sénateur Fairbairn: On dirait que certaines provinces devraient suivre l'exemple du juge en chef du Québec.

La présidente: Sénatrice Robertson.

Le sénateur Robertson: Je vous remercie, madame la présidente. Il est dommage que nous n'ayons pas eu le temps d'étudier ce mémoire pour mieux comprendre l'exposé. Mais si j'interprète correctement, vous avez des réserves sur l'article qui interdit de vagabonder à quiconque a été jugé coupable d'avoir commis une infraction sexuelle. J'aimerais que vous nous expliquiez votre solution de rechange, sachant que les traitements spéciaux n'aident généralement pas le contrevenant adulte et tenant compte de l'inquiétude qu'éprouvent les parents dont les enfants jouent dans les terrains d'école, parfois après la fin des cours alors qu'il n'y a plus de surveillance, et dans d'autres endroits où les enfants se rassemblent. Tous les parents s'inquiètent des risques d'agression sexuelle auxquels sont exposés leurs enfants. Quelles réserves aviez-vous sur cette disposition sur le vagabondage?

Me Ménard: Il faut tenir compte de plusieurs points juridiques. À l'heure actuelle, en vertu de la loi, un juge peut ajouter à toute détention une période de probation pouvant s'étendre sur trois ans. Nous croyons que cela suffit dans le cas des agresseurs sexuels. Cela vient s'ajouter à toute autre peine imposée par un juge. Donc, si un juge impose une sentence de deux ans, par exemple, il peut y ajouter une probation de trois ans, durant laquelle il sera interdit à l'accusé de fréquenter certains endroits. Nous croyons que la justice serait mieux rendue de cette façon et que les parents se sentiraient plus en sécurité sachant qu'un juge peut prendre cette décision et qu'il la prendra dans la plupart des cas de ce genre.

[Text]

A basic principle of law is that a convicted person be punished only once for a crime, but there is an eternal stigma attached because he has been convicted of a certain type of criminal act. A person convicted of a minor sexual offence can experience a stigma for the rest of his life. There are places where he can't go. On the other hand, another person who has been found guilty of a much worse crime, a robbery, for instance, does not have the same stigma.

Some important constitutional questions are raised. To charge someone with an offence in which the accusation against him relates to other offences he has committed raises a constitutional question. It could even be considered unconstitutional. This was so much so that the Criminal Code was amended with respect to first degree murder, where the accused had committed murder for the second time. This meant that in the accusation itself you had to allege that the accused had already committed a first crime of murder. For this reason the Criminal Code was amended because it was thought that this procedure was unconstitutional.

In the case of loitering, you have exactly the same problem. To prohibit a person from being in a certain area because he had been convicted of another infraction, you must relate in the accusation itself the commission of another criminal act. So that causes a problem. What we say is that it causes some constitutional problems and we don't think it is a good idea because it results in an eternal stigma on a person for an offence that may be lighter than other offences. Anyway, there is another measure, and that is an order of probation.

If you do not think that two years is enough in a case like this—and this is a thought that is just coming to me now—you could consider having a longer period of probation, say up to five years, that could be ordered by the trial judge. In this way the constitutional problem would be avoided and you would obtain almost exactly the same result, at least for a significant period of time. This is why we make this suggestion.

Senator Fairbairn: Thank you.

La présidente: Sénateur Cogger.

Le sénateur Cogger: Merci, madame la présidente.

Monsieur le bâtonnier, dans le mémoire du barreau du Québec, aux pages 20 et suivantes, on fait état que toute mesure prise pour recueillir les témoignages au moyen d'appareils vidéo, etc., doit être considéré comme spécial et extraordinaire.

Est-ce que à ce moment-là, la suggestion du barreau est que la méthode ne pourrait être adoptée, par exemple, qu'à la suite d'une motion proposée séance tenante?

Me Ménard: Oui, c'est ce que nous suggérons, à l'aspect d'un voir-dire entendu par le juge.

Le sénateur Cogger: Par l'avocat de la Couronne ou le juge?

Me Ménard: C'est l'avocat de la Couronne qui lui demanderait.

Le sénateur Cogger: Ou le juge l'ordonnerait?

Me Ménard: Oui, ou le juge l'ordonnerait.

[Traduction]

Selon un principe fondamental de droit, toute personne condamnée ne peut être punie qu'une seule fois pour un crime qu'elle a commis mais elle sera cataloguée pour le reste de sa vie vu le type d'acte criminel qu'elle a commis. Toute personne condamnée pour une infraction sexuelle mineure risque de devoir subir l'opprobre social toute sa vie. Il y a des endroits où elle ne pourra plus aller. Par ailleurs, l'auteur d'un crime bien plus grave, un vol, par exemple, ne subit pas le même opprobre.

Cela soulève d'importantes questions constitutionnelles. Condamner quelqu'un pour une infraction qui se rapporte à d'autres infractions qu'il a commises soulève effectivement une question d'ordre constitutionnel. Cela pourrait même être considéré comme inconstitutionnel. À tel point que le Code criminel a été modifié relativement au meurtre au premier degré lorsque l'accusé a commis un second meurtre. Cela signifiait que, dans l'accusation même, il fallait alléguer que l'accusé avait déjà commis un premier meurtre. Le Code criminel a donc été modifié car cette procédure était jugée inconstitutionnelle.

En ce qui concerne le vagabondage, le même problème se présente. Vous interdisez à une personne de se trouver dans un certain endroit parce qu'elle a été accusée d'avoir commis une autre infraction et vous devez lier cette accusation à un autre acte criminel. D'où le problème. Nous estimons que cela soulève des problèmes constitutionnels et que ce n'est pas une bonne idée puisque la personne en subira l'opprobre toute sa vie à cause d'une infraction susceptible d'être moins grave que d'autres. Quoi qu'il en soit, il existe un autre moyen de procéder, c'est-à-dire émettre un ordre de probation.

Si vous ne croyez pas que deux années suffisent dans un cas pareil—et c'est une idée qui vient de me passer par la tête—vous pourriez prévoir une période de probation plus longue, disons jusqu'à cinq ans, que pourrait imposer le juge chargé de l'affaire. De cette façon, le problème constitutionnel serait évité et vous obtiendrez presque exactement le même résultat, du moins pendant une période de temps considérable. C'est pourquoi nous vous faisons cette proposition.

Le sénateur Fairbairn: Je vous remercie.

The Chairman: Senator Cogger.

Senator Cogger: Thank you, Madam Chairman.

I have a question for the Bâtonnier. In the Quebec Bar Association's brief, page 20 and following, the argument is made that all taping of testimony, on video for example, ought to be considered exceptional and extraordinary.

Is the Bar suggesting that such methods could only be adopted following a motion made during the sitting?

Mr. Ménard: Yes, that's what we're suggesting, after a voir-dire heard by the judge.

Senator Cogger: By the Crown attorney or the judge?

Mr. Ménard: The Crown attorney would ask the judge.

Senator Cogger: Or the judge would order it?

Mr. Ménard: Yes, the judge could order it.

[Text]

Le sénateur Cogger: Le juge entendrait un voir-dire et viendrait à la conclusion que, par exemple, ladite victime ne pourrait pas rendre un témoignage valable si elle était en présence de l'accusé.

Monsieur le Bâtonnier, est-ce qu'il n'y a pas une suggestion dans l'approche même? Je pense au cas, par exemple, où vous avez deux co-accusés et le juge dit que la victime peut témoigner en présence du premier mais non du deuxième.

Est-ce qu'on ne laisse pas supposer tout de suite que le deuxième est plus violent ou dangereux que le premier?

Me Ménard: Notre suggestion règle ce cas particulier alors que le projet de loi ne le fait pas. Notre suggestion est qu'au lieu de sortir l'accusé, l'on exclut le témoin.

Le sénateur Cogger: Oui. Excusez-moi monsieur le bâtonnier mais si on exclut le témoin que dans le cas de un des co-accusés, est-ce qu'on ne projette pas une image défavorable de l'autre?

Me Ménard: Alors, si les deux accusés sont accusés simultanément et subissent leur procès en même temps, alors si on exclut le témoin, on le fait évidemment pour les deux; à cause de l'un d'entre eux, mais pour les deux.

S'ils sont jugés dans des procès séparés, à ce moment-là, je pense qu'il n'y a aucun problème. Au cours du procès de celui dont le plaignant n'a pas peur, il n'y aura aucun effet désagréable pour le témoin.

Dans le cas du premier, il y aura quand même un certain effet (le mot désagréable me vient à l'esprit mais ce n'est pas exact) un certain effet de jugement, si vous le voulez, de porté sur lui.

Le sénateur Cogger: En d'autres termes, le barreau a considéré la possibilité d'un effet psychologique sur un jury de l'exclusion du témoin de la présence de l'accusé...

Me Ménard: Je pensais que c'était cela, au fond.

Le sénateur Cogger: ... mais, il en est venu à la conclusion que dans la balance des inconvénients...

Me Ménard: Oui. Nous avons fait exactement comme on le fait dans tout procès où un juge doit décider de l'admissibilité d'une preuve.

Lorsque l'on parle de l'expression «voir-dire», nous utilisons l'expression consacrée pour parler de ce mini-procès tenu à l'intérieur du procès, toujours hors la présence du jury.

Donc, tout ce que le jury constatera à un moment donné, c'est que dans certaines circonstances, parce qu'il s'agit d'un jeune enfant, le jury n'a pas à savoir que l'enfant a peur de l'accusé. Le jury saura uniquement que la raiison est qu'il s'agit d'un jeune enfant. Ce jeune enfant témoignera de façon particulière dans une chambre ayant une meilleure atmosphère.

Quant au juge seul, qui sert de juge et de jury, nous leur reconnaissons dans bien d'autres cas, cette capacité d'écarter de leur esprit tout effet préjudiciable et de distinguer entre ce que doit connaître le juge seul et ce que doit ignorer le jury.

[Traduction]

Senator Cogger: The judge would listen to a voir-dire and come to the conclusion, for example, that the victim in question could not give valid testimony if she were in the presence of the accused.

Is there not an implication in the very approach the judge takes? I'm thinking of a case where, for example, you have two co-accused, and the judge rules that the victim can testify in the presence of one but not of the other.

Wouldn't that give the impression right off that the second is more violent or dangerous than the first?

Mr. Ménard: Our suggestion would cover that particular case, whereas the provisions of this Bill do not. Our suggestion is that instead of excluding the accused, you exclude the witness.

Senator Cogger: Yes, but in a case with two accused, if you only exclude the witness when she testifies against one of them, don't you create a prejudicial image of the other?

Mr. Ménard: If two people are accused at the same time and are being tried together, the witness would be excluded for both—because of one of them, perhaps, but for both of them.

If they are being tried separately, then I don't think there would be a problem. At the trial of the one who didn't frighten her, the complainant could testify without any disagreeable effects.

In the case of the one she was frightened of, there would indeed be a certain impression left—"unfavourable" is the word that comes to mind, though that isn't exactly what I mean—a certain suggestion that a judgment had been passed, if you will, on the defendant.

Senator Cogger: In other words, the Bar Association has considered the possibility of a psychological effect on the jury if the witness were excluded from the presence of the accused—

Mr. Ménard: I think that was it, basically.

Senator Cogger: ... but you came to the conclusion that, weighing the disadvantages—

Mr. Ménard: That's right. We did the same thing they do in every trial, when the judge rules as to the admissibility of a piece of evidence.

The expression «voir-dire» is the one used for this mini-trial, held within a trial proper, but always with the jury out of the room.

So all that the jury knows at a given moment is that in certain circumstances, when the child is very young, for example, the jury doesn't have to know that the child is afraid of the accused. They would only know that *the child is being excluded* because he or she is so young. This young child would testify in a special manner in a room with a nicer atmosphere.

When it is a case tried by judge only, acting as both judge and jury, well, there are plenty of other types of cases in which we recognize that a judge in such circumstances has the ability to resist any prejudicial effect and to distinguish between what

[Text]

Les juges le font, par exemple lorsqu'ils examinent une confession d'un accusé qu'ils rejeteront parce qu'ils estiment qu'elle n'est pas libre et volontaire. Dans des circonstances comme celle-ci, ils ont la même capacité de distinguer et d'oublier la mauvaise impression qu'ils auront eu de l'accusé sur cette preuve de voir-dire.

Le sénateur Cogger: Si vous me permettez madame le président, j'ai une autre question.

La présidente: Très bien, sénateur.

Le sénateur Cogger: Le comité a entendu le témoignage de divers autres groupes ou représentants (que je n'ai pas à la mémoire) mais on a soulevé à quelques reprises qu'à l'article 15 du projet de loi, qui traite de l'enregistrement magnétoscopique et là, dans le texte français on dit:

Un enregistrement magnétoscopique réalisé peut, après la perpétration de l'infraction reproché . . .

Plusieurs groupes ont fait état de cette chose; j'aimerais avoir les vues du barreau du Québec là-dessus. Il y a beaucoup de gens qui ont suggéré, par exemple, que le projet serait amélioré si on disait: «Peu après la divulgation de l'infraction», compte tenu du fait qu'il arrive fréquemment, si j'ai bien compris, qu'il s'écoule passablement de temps entre l'infraction et la divulgation, d'une part.

D'autre part, que le projet de loi tel que rédigé ne tient pas compte, par exemple, ou pourrait créer des difficultés si l'on pense à une série d'infractions qui se dérouleraient sur une période de six mois ou un an.

Est-ce que, en d'autres termes, la preuve ou l'enregistrement magnétoscopique ne serait permissible que quant à la dernière infraction ou à toute la série?

The Chairman: Senator Cogger, perhaps I should intervene here to tell you that we did have a communication to the effect that the Minister of Justice is prepared to amend that section as it now stands. I think the argument has been made many times that «soon after» is not the proper—

Senator Cogger: After disclosure.

The Chairman: Soon after disclosure, and they are prepared to put these amendments through in the committee in the other place within the next few days. I will mention the other two when you are finished just so everyone will know.

Senator Cogger: I withdraw the question.

Me Ménard: Nous allons plus loin que cela. Vous verrez dans notre rapport que nous nous y opposons carrément.

La présidente: Oui.

Me Ménard: Sauf si c'est uniquement de consentement. Nous nous y opposons pour un certain nombre de raisons.

Si l'enregistrement est fait et produit à la Cour, pour quel motif le sera-t-il? Celui de remplacer le témoignage de l'enfant? Mais, alors, qu'advient-il du droit au contre-interrogatoire de l'accusé?

[Traduction]

he or she should know as a judge and what he or she should be ignorant of as a jury.

Judges do this, for example, when they examine an accused person's confession which they then reject as not being free and voluntary. In that situation they have the same ability to make a distinction, and to forget the bad impression they might have received of the accused on the basis of this voir-dire evidence.

Senator Cogger: With your permission, Madam Chairman, I have another question.

The Chairman: Very well, Senator.

Senator Cogger: The Committee has heard from a variety of other groups or representatives, I can't remember all their names, but a number of them raised the question of clause 15, on videotaped evidence, the French text of which refers to

«un enregistrement magnétoscopique réalisé peu après la perpétration de l'infraction reprochée» *«a videotape made soon after the alleged offence»*.

A number of groups brought this up, and I would like to have the views of the Quebec Bar Association about it. A lot of people have suggested, for example, that the Bill would be improved if it read «peu après la divulgation de l'infraction» and in English *«soon after the offence is disclosed»*, since as I understand it there is often a fairly long gap between the time the offence is committed and the time it comes to light.

Also, the Bill as worded does not take into account, or could create difficulties in, for example, a situation where there had been a series of offences, over six months or a year.

In other words, the only videotaped testimony or evidence that would be admissible would be that relating to the final offence in the entire series?

La présidente: Sénateur Cogger, peut-être devrais-je intervenir ici pour vous dire que nous avons appris que le ministre de la Justice est disposé à amender cet article. Je crois que l'on a souvent prétendu que les termes «réalisé peu après» n'est pas la formulation convenable.

Le sénateur Cogger: Après divulgation des faits.

La présidente: Peu après la divulgation des faits, et ils sont disposés à proposer ces amendements au comité de la Chambre des communes dans les jours qui suivent. Je vous parlerai des deux autres lorsque vous aurez fini, de façon à ce que tout le monde sache ce dont il s'agit.

Le sénateur Cogger: Je retire ma question.

Mr. Ménard: We go further than that. You will see in our report that we are categorically opposed to it.

The Chairman: Yes.

Mr. Ménard: Unless it's by consent only. We're opposed for a number of reasons.

What is the purpose of making a tape and producing it in court? As a substitute for the child's testifying *on the stand*? But then what happens to the accused's right to cross-examine?

[Text]

On ne peut pas enlever le droit au contre-interrogatoire.

Le sénateur Cogger: Dans le projet de loi devant nous, il ne s'agit pas de remplacer le témoignage de l'enfant. On dit qu'il est admissible ou permisible en preuve seulement si le témoin l'endosse ou si le plaignant confirme dans son témoignage le contenu de l'enregistrement.

Me Ménard: Alors, s'il le confirme, pourquoi le produirait-on? C'est pour confirmer son témoignage? C'est une chose que l'on ne permet à aucun autre témoin.

Quel avantage cela a-t-il pour l'enfant que de produire son témoignage s'il doit venir le répéter à la Cour?

Il me semble que d'enregistrer son témoignage par la façon magnétoscopique auparavant, serait pour lui éviter le traumatisme de témoigner en Cour. Donc, à partir du moment où on doit le faire témoigner, on ne voit pas quelle en est la raison.

Le sénateur Cogger: Si j'ai bien compris, le but visé par l'article du projet de loi n'est pas de substituer l'enregistrement au témoignage d'une part, mais c'est d'obtenir en quelque sorte le premier jet où la mémoire est plus fraîche et, présumément dans un milieu moins contraignant, moins impressionnant pour le témoin que la salle d'audience de la Cour.

En d'autres termes, on a entendu des gens qui nous ont suggéré que l'on devrait former soit des policiers ou des travailleurs sociaux aptes et habilités à recueillir cet exposé sur bande magnétoscopique.

Me Ménard: Oui. Donc, c'est de l'auto-corroboration. Le témoignage serait donné non pas comme preuve mais pour corroborer le témoignage rendu.

Le sénateur Cogger: C'est juste.

Me Ménard: Ceci n'a jamais été permis nulle part dans notre droit et on ne voit vraiment pas quel avantage cela peut apporter.

The Chairman: I think it was said the other day by someone who was explaining the possible procedure that what we would do would be to present the videotape at a preliminary hearing or voire dire and establish at that time that the videotape was taken under proper circumstances and in the presence of certain people, whether that would include the attorney for the accused, et cetera. It would be determined before the trial proper whether the videotape could be used as preliminary evidence. I think that was the point of the procedure, as I understood it.

Le sénateur Cogger: Si je comprends bien la position du barreau serait que finalement cet article serait carrément retiré?

Me Ménard: Que cet enregistrement ne soit utilisé que du consentement des parties.

Le sénateur Cogger: Que du consentement des parties?

Me Ménard: Oui, des deux.

Je vous dis qu'il y a des parties qui consentiront. Tous ont toujours à l'esprit les avocats qui persécutent les victimes dans la boîte aux témoins. Mon expérience en pratique est qu'ils sont la minorité. Même, étant la minorité qui fait le plus de mal, ce sont donc d'eux dont on entend le plus parler plutôt que de ceux qui font bien leur travail.

[Traduction]

We cannot remove the right to cross-examine.

Senator Cogger: In the Bill we have before us, there's no question of a substitution for the child's testimony. The Bill says it's permissible and admissible *to use taped testimony* only if the witness stands by it—"if the complainant adopts the contents of the videotape while testifying".

Mr. Ménard: Well if he or she reiterates it, why produce it? To back up his or her testimony? That's something no other witness is permitted to do.

What benefit is there for the child in having his story taped if he's going to have to repeat it in court anyway?

It seems to me that the whole point of videotaping his testimony in advance would be to spare him the trauma of testifying in court. So if he has to do that anyway, we don't see the point of videotaping.

Senator Cogger: If I have grasped it properly, the aim of the clause is not to substitute a videotape for testimony but to preserve as it were a first edition, when the memory is freshest, and presumably in a setting that is less oppressive, less overwhelming for the witness than a court room.

We've had people suggest that police officers or social workers ought to be trained in the techniques of getting the story on tape.

Mr. Ménard: Yes. So it's self-serving evidence: the testimony would be given not as evidence but to corroborate the other form of testimony.

Senator Cogger: That's right.

Mr. Ménard: This has never been permitted anywhere in our law, and I really do not see what the advantage of it is.

La présidente: Je crois qu'un témoin qui nous expliquait la procédure éventuelle nous disait l'autre jour que nous présentions l'enregistrement vidéo à une audience préliminaire, ou de voir dire, et établirions à ce moment que l'enregistrement vidéo a été réalisé dans des conditions convenables et en présence de certaines personnes, dont l'avocat de la défense, et ainsi de suite. L'on déterminerait avant le procès si l'enregistrement vidéo peut servir de preuve préliminaire. Je crois que c'est ce que visait la procédure, si j'ai bien compris.

Senator Cogger: Do I understand the Bar's position to be that this clause should simply be withdrawn from the Bill?

Mr. Ménard: That a videotape should be used only with the consent of both parties.

Senator Cogger: With the consent of both parties?

Mr. Ménard: Yes, both.

I can tell you that there will be parties who consent. Everybody always thinks of *defence* lawyers persecuting the victim in the witness box, but in my experience, such lawyers are a minority. Despite that, because they're the minority that does the most damage, they're the ones who get talked about, instead of the ones who do their work conscientiously.

[Text]

Pendant beaucoup d'occasions durant le procès, s'il y a un procès, il sera décidé sur autre chose. Surement, si c'est sur autre chose que le procès doit être décidé, les deux parties s'entendront. De sorte, on n'est pas contre l'idée de recueillir la première version sur bande magnétoscopique. Mais son utilisation par la suite, à notre avis, devait être du consentement des deux parties.

Le sénateur Cogger: Merci.

La présidente: Merci. Senator Doyle.

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman. I shall try to be brief. I would like to ask a supplementary to a question put by Senator Fairbairn, having to do with the speeding up of criminal proceedings in Quebec, which I regret to say has not been the case in most other provinces.

You spoke of the wisdom of the chief justice as being a contributing factor in making this possible. Has it not required a good deal more than that; has it not required the will of the bar itself, of defence counsel, crown counsel, presiding officers in individual courts, to make sure that proceedings are handled as quickly as possible? If that is the case, how in the world did you go about achieving it?

Mr. Ménard: Well, it is true that it was not just because of the wisdom and the ability of the chief justice. There were other factors. I must tell you also quite frankly that, being a defence lawyer, I know there is also some truth in the American expression that the best defence is delay. One thing must be understood. We know that as a whole the system is better if there is no delay—or just reasonable delay, because no delay at all is also no better. Sometimes it takes at least a few months to let things settle down, especially in cases of serious crime.

The procedure has to be fair to everybody. Personally, as a lawyer if my client can have a delay then all clients who want a delay should have one, and this would be most of them. If it is the same for all lawyers and their clients, then there is a chance that it is going to work. But it has been done in Quebec without any change in the law. This is why I think it is not by changing the law that you can shorten delays. About the only thing you can do is put a lot of pressure on the chief justice and on the system to shorten delays. For example, there is a provision in the charter now giving the right to an accused to have his trial heard within a reasonable time. That is certainly going to put some pressure on chief justices to find the means of having their judges work out arrangements to achieve the desired result.

But that is not something you can do by changing the law. It is something that you can do administratively with the collaboration of the crown and the local bar. The bar in Quebec has been ready to collaborate on the condition that the rules are the same for everybody, and that no counsel will be able to find some trick to have a delay for the advantage of his client. And it has worked. Right now the delays are so short that sometimes we don't have the time to earn our fees.

[Traduction]

Often during the trial, if the matter comes to trial, the outcome will be decided by something else. And if outcome of the trial is going to be decided on some other basis, the two parties will surely reach an agreement. So we're not against the idea of videotaping a first version. But making use of the videotape later on should, in our opinion, depend on the consent of both parties.

Senator Cogger: Thank you.

The Chairman: Thank you. Sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie, madame la présidente. J'essaierai d'être bref. J'aimerais poser une question supplémentaire faisant suite à celle qu'a posée la sénatrice Fairbairn au sujet de l'accélération des procès au criminel dans la province du Québec, dont l'exemple n'a malheureusement pas été suivi par la plupart des autres provinces.

Vous estimez que la sagesse du juge en chef a représenté un facteur important. N'a-t-il pas fallu beaucoup plus que ça, n'a-t-il pas fallu la volonté du Barreau même, des avocats de la défense, des procureurs de la Couronne, des fonctionnaires présidant les différents tribunaux, pour que les procès soient réglés le plus rapidement possible? S'il en est ainsi, comment croyez-vous pouvoir atteindre les mêmes objectifs?

Me Ménard: Eh bien, il est vrai que ce n'est pas uniquement grâce à la sagesse et à la compétence du juge en chef. Il y avait d'autres facteurs. Je dois vous dire en toute franchise que, en ma qualité d'avocat de la défense, je sais que l'expression américaine d'après laquelle la meilleure défense est le retard a une part de vérité. Il vous faut bien comprendre une chose. Nous savons que, dans l'ensemble, le système est plus efficace si on élimine les retards, ne serait-ce que les retards déraisonnables, puisqu'un système sans aucun retard ne vaudrait pas mieux. Il faut parfois quelques mois pour que les choses se calment, plus particulièrement dans les affaires de crimes graves.

La procédure doit être juste pour tous. Personnellement, en tant qu'avocat, si mes clients peuvent obtenir un sursis, tous les clients qui voudront un sursis devront l'obtenir, c'est-à-dire presque tous. S'il en est même pour tous les avocats et leurs clients, il est possible que cela fonctionne. Mais cela a été fait au Québec sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi. C'est pourquoi je doute que nous puissions raccourcir les périodes d'attente en changeant la loi. Vous ne réussirez simplement qu'à exercer beaucoup de pression sur le juge en chef et sur les rouages du système pour raccourcir les périodes. Par exemple, aux termes de la Charte, un accusé a le droit d'obtenir audience dans un délai raisonnable. Cela aura certainement pour effet d'exercer des pressions sur les juges en chef qui devront veiller à ce que leurs juges s'arrangent pour obtenir les résultats souhaités.

Mais on ne peut obtenir ces résultats en changeant la loi. Cela doit suivre un processus administratif qui nécessite la collaboration de la Couronne et du barreau de la province. Le Barreau du Québec a accepté de collaborer pourvu que les règles soient les mêmes pour tout le monde et que nul avocat ne puisse trouver le moyen d'obtenir un délai à l'avantage de son client. Et cela a bien été. Actuellement, les délais sont si courts que nous n'avons parfois pas le temps de gagner nos honoraires.

[Text]

Hon. Senators: Oh, oh.

The Chairman: That is creating another social problem.

Senator Doyle: And this was accomplished without having committees set up and public meetings called?

Mr. Ménard: Oh, yes, all sorts of things like that were done. It takes a lot of work by a chief justice who knows all the details of how the criminal system works in practice, who knows what lawyers and clients are looking for, and who knows how to accommodate those things that should be accommodated and to bar those things that should not be accommodated. As a result of this, a lot of collaboration can be obtained. The point I have to make is that it has been achieved without making any change in the law.

Senator Doyle: On page 24 of your brief you say:

The bar believes that the legislator should at very least maintain the principle of warning the jury with regard to finding the accused guilty entirely on the basis of the unsworn evidence of a child.

I would assume that you would also permit the judge to remark upon the quality of the unsworn evidence of a child? He might say, "This has been very good testimony" or, on the other hand he might say, "This testimony is full of holes and you will have to keep this in mind." You would allow the judge to make that kind of qualification in discussing the testimony of a child in a case where there was no corroboration?

Mr. Ménard: Not only would we allow the judge to do it, we say that he should do it.

Senator Doyle: He should be required to do it.

Mr. Ménard: He should be required to do it, right. That is what we suggest. Mind you, that has been the subject of long discussions.

Senator Doyle: Yes, I can imagine.

Mr. Ménard: You can imagine the impact on defence lawyers, because under the present law corroboration is compulsory, so this is one step back for defence lawyers. For crown prosecutors this is one step in the other direction, because in the first place they would prefer not having to have corroborated evidence. In our discussions we realized at one point that there are some children who are so young as not to be sworn—mind you, that is pretty young—who can make up stories, especially in the case of petty offences and especially in cases that arise from matrimonial difficulties. They can convince themselves that things have happened—light things, not heavy things. We would rely on a child's testimony that he has been sodomized, but it is on the question of "attouchement," which is just touch—

The Chairman: Touching.

Mr. Ménard: —touching, and things like this, that it can be very dangerous. The object of a bill like this is, of course, to protect children who are sexually abused, and that is certainly a valid objective in everyone's view.

[Traduction]

Des voix: Oh! Oh!

La présidente: Cela crée un autre problème social.

Le sénateur Doyle: Et tout cela a été fait sans instituer des comités ou de réunions publiques?

Me Ménard: Oui, on a fait toutes sortes de choses comme celles-là. Un juge en chef doit travailler fort pour connaître tous les détails sur le fonctionnement pratique de la procédure au criminel, pour savoir ce que cherchent les avocats et clients et comment agencer les choses qu'il faut accepter et supprimer celles qui doivent l'être. Il est donc possible d'obtenir beaucoup de collaboration. Mais il me faut remarquer à ce propos que nous avons beaucoup réalisé sans apporter à la loi une modification quelconque.

Le sénateur Doyle: À la page 24 de votre mémoire, vous dites:

C'est pourquoi le Barreau croit que le législateur devrait retenir, à tout le moins, le principe de la mise en garde quant au prononcé d'un condamnation sur la base d'un seul témoignage d'un enfant non assermenté.

Je suppose que vous permettriez également au juge de commenter la qualité du témoignage de l'enfant non assermenté? De dire, par exemple que c'est un très bon témoignage, ou un témoignage qui laisse à désirer à plus d'un titre et il faudra en tenir compte. Le juge serait autorisé à faire ce genre de remarque lorsqu'il discute le témoignage d'un enfant en l'absence de toute corroboration?

Me Ménard: Non seulement le juge serait-il autorisé, mais il serait obligé de le faire.

Le sénateur Doyle: Il y serait tenu.

Me Ménard: Il devrait l'être. C'est ce que nous proposons. Je vous signale que cette question a fait l'objet de longues discussions.

Le sénateur Doyle: Oui, je l'imagine facilement.

Me Ménard: Vous pouvez vous faire une idée de la répercussion sur les avocats de la défense, parce qu'en vertu de la loi actuelle la corroboration est obligatoire, de sorte que cette mesure constitue un pas en arrière pour les avocats de la défense. Pour ceux de la poursuite, c'est un pas dans la direction opposée, parce que tout d'abord, ils préféreraient ne pas avoir de corroboration. Au cours de nos discussions, nous nous sommes rendu compte à un moment donné, qu'il y a des enfants si jeunes qu'ils ne sauraient être assermentés—je suis d'accord que c'est un très jeune âge mais ils n'en peuvent pas moins inventer des histoires, surtout à l'occasion de délits sans gravité et, particulièrement, de difficultés matrimoniales. Ils peuvent se persuader que des choses se sont produites—des petites choses, sans gravité. Nous ajouterions foi au témoignage d'un enfant qui nous dit avoir été sodomisé, mais c'est la question du simple «attouchement»...

La présidente: Attouchement.

Me Ménard: ... d'attouchement et de choses de ce genre, cela peut être très dangereux. L'objet d'un projet de loi comme celui-ci est, bien entendu, de protéger les enfants victimes de sévices sexuels et c'est un objectif louable aux yeux de chacun.

[Text]

No person wants to see a murderer or robber acquitted, but in protecting the rights of an accused in our criminal system, in making sure that an innocent person is never convicted, sometimes a guilty person is acquitted. So if we realize that witnesses in a certain category, for some reason, are not reliable, I think it is right that the law should acknowledge that they are not reliable and that the judge should be required to tell the jury this, although the witness may look very convincing.

If there were strong and unanimous opinions in the field of psychology and psychiatry that young children are as reliable as adults, our position would be different. But we think that especially in the matter of petty crimes, and particularly in matrimonial difficulties, some of the testimony can be very dangerous. When we deal in criminal matters, the only chance we are ready to take is to acquit guilty persons. We never take the chance of convicting an innocent person.

I have been practising criminal law for 20 years, two years with the crown at the beginning and 18 years with the defence, so my mind was more to maintaining the obligation, but I was finally convinced by the arguments I read by the Law Reform Commissions pointing out that it is not only young children who may be unreliable but that there are also accomplices who may be unreliable. There are also people who have been convicted of perjury, and so on. Juries are able to weigh these factors, and so juries should be able to weigh these factors in the case of young children as well. Why we keep the requirement for a judge is that an accomplice looks like an accomplice, and so do people who have committed perjury before. The testimony of a young person who is convinced that what was done to him was a sexual act and not an act of affection or cleaning, can be much more convincing. Therefore, there is need for advice. This is why we finally took a position of compromise.

I was also comforted in the fact that this position of compromise was necessary by the arguments that the crown attorneys gave us. They argued that we didn't need this because they were taking special care in their preparation before using the evidence of a young witness in court. I am not sure that this care is taken in all provinces in Canada, but even if it is it is being done everywhere in each province. Furthermore, it is not written in the law.

The basic consideration is that we do not convict an innocent person. When I realized that even crown attorneys admit that they don't treat these young witnesses in the same way as others, it convinced me that something must be done in their case, and I think the position we have taken is a compromise that you should adopt unless psychologists can provide definite assurance that young children are always reliable.

Senator Doyle: Thank you very much.

The Chairman: I know that Senator Cogger has another question, but perhaps I should tell you that there is another amendment the minister is prepared to consider. He has acknowledged that a good number of witnesses opposed reten-

[Traduction]

Persone ne veut qu'un meurtrier ou un voleur soit acquitté, mais lorsqu'il s'agit, dans notre système criminel, de protéger les droits de l'accusé, et de reviller à ce qu'un innocent ne soit jamais condamné, il arrive parfois qu'un coupable soit acquitté. Donc, si nous réalisons que des témoins d'une certaine catégorie, ne sont pas fiables, il est juste que la loi le reconnaisse et que le juge soit tenu d'en prévenir le jury, même si le témoin semble très convaincant.

Si les psychologues et les psychiatres s'entendaient unanimement pour nous dire que les jeunes enfants sont aussi dignes de foi que les adultes, notre attitude serait tout autre. Mais nous croyons, surtout pour les délits sans gravité et les litiges matrimoniaux, que certains témoignages peuvent être très dangereux. Lorsque nous traitons de causes criminelles, le seul risque que nous sommes disposés à prendre est l'acquittement d'un coupable. Nous ne voulons jamais risquer de condamner un innocent.

Je pratique le droit criminel depuis 20 ans, deux ans au tout début, pour la Couronne et 18 ans comme avocat de la défense, de sorte que j'étais plutôt enclin à maintenir le status quo, mais finalement, je me suis laissé persuader par les arguments de la Commission de réforme du droit signalant que ce ne sont pas seulement les jeunes enfants qui peuvent être indignes de foi, mais qu'il y a aussi les complices. Il y a en outre les gens qui ont été reconnus coupables de parjure, etc. Les jurés sont aptes à peser ces facteurs et ils devraient l'être également, lorsqu'il s'agit de jeunes enfants. Si nous maintenons cette obligation pour le juge, c'est parce qu'un complice donne l'apparence d'en être un à l'instar du parjure. Une jeune personne peut-être fort convaincante lorsqu'elle se déclare persuadée que les voies de fait commises sur elle constituent un acte sexuel et non pas un geste d'affection. Il faut donc être conseillé. C'est pourquoi nous nous sommes résolus, en dernière analyse, à un compromis.

J'ai été heureux de constater que cette position de compromis était nécessaire, en écoutant les arguments avancés par les avocats de la Couronne. Ils ont dit que nous n'avions pas besoin de cela, vu qu'ils se montraient très prudents avant d'invoquer le témoignage d'une jeune personne devant le tribunal. J'ignore si ces précautions sont prises dans toutes les provinces du Canada mais, advenant qu'il en soit ainsi, cette solution de compromis a cours partout dans toutes les provinces. En outre, cette procédure ne figure pas dans la loi.

Ce que nous voulons, en somme, c'est de ne pas condamner un innocent. Lorsque j'ai réalisé que même les avocats de la Couronne admettent qu'ils ne traitent pas ces jeunes témoins de la même manière que les autres, j'ai compris qu'il fallait faire quelque chose et, dans leur cas, nous avons opté pour le compromis. C'est ce qu'il faudrait faire à moins que les psychologues puissent nous assurer que le témoignage des jeunes enfants est toujours fiable.

Le sénateur Doyle: Merci beaucoup.

La présidente: Je sais que le sénateur Cogger voudrait poser une autre question. Je dois cependant vous signaler que le ministre est disposé à considérer une autre modification. Reconnaisant que nombre de témoins se sont opposés au

[Text]

tion of the sufficient intelligence competency test for witnesses, and he said that the government was considering the competency test proposed by the Badgley Commission which, simply put, I guess, is the ability to respond to simply framed questions or, as suggested by some witnesses, the ability to communicate.

So far the minister is not prepared to change the sections on corroboration, but that does bear on some of these other sections on which you have commented.

Senator Cogger, I think you had a question.

Le sénateur Cogger: Monsieur le bâtonnier j'ai une question double; est-ce que les délais . . .

Me Ménard: Au Sénat c'est permis!

Le sénateur Cogger: Au Sénat, on le sait bien!

Est-ce que les délais dont vous faites état (d'ailleurs ce que je trouve merveilleux) sont à peu près uniformes dans tous les districts au Québec d'une part? D'autre part, quelle est la moyenne, par exemple, dans un district tel que Montréal?

Me Ménard: Ils ne sont pas uniformes à travers tout le Québec, je dois bien l'avouer mais je ne les connais pas tous. Je pense bien que partout c'est en bas d'un an, au moins. A Montréal, c'est entre trois et six mois.

Le sénateur Cogger: Entre trois et six mois?

Me Ménard: Le procès a lieu entre trois et six mois après la commission de l'infraction, généralement plus près de trois mois que de six.

Le sénateur Cogger: Même dans le cas de l'enquête préliminaire et tout?

Me Ménard: Oui, avec l'enquête préliminaire qui a eu lieu et tout.

C'est très simple. Un procès devant jury, dès que l'enquête préliminaire a eu lieu, l'accusé est cité au prochain terme des Assises. Évidemment il y a des districts, vous comprenez, où il y a deux termes d'assises par année. Dans ce temps-là, si l'accusé est cité à la fin d'un terme des Assises, il ira à l'autre.

Tous les accusés qui sont cités au terme des Assises ont leur procès au terme suivant. Alors, on ne peut faire mieux.

The Chairman: Finally, I should tell you that the government might consider allowing for the removal of the child from the court room during his or her testimony, or for some provision allowing for rearrangement of the court room during the child's testimony so that the child and the accused need not face each other. Another change that might be considered is allowing a supportive adult to be with the child while testifying. Now, you did not make a submission to the Commons committee, did you?

Mr. Ménard: No.

The Chairman: We want to send copies of your submission over to the committee.

Ms. Daigneault: Yes, we did send some copies to them.

[Traduction]

maintien du test d'intelligence suffisante en ce qui concerne le témoin, il a annoncé que le gouvernement étudie à l'heure actuelle le test de compétence proposé par la Commission Badgley qui, pour parler simplement, consiste essentiellement en l'aptitude à répondre à des questions posées dans un style simple ou, comme l'ont dit certains témoins, l'aptitude à communiquer.

Jusqu'ici, le ministre n'est pas disposé à modifier les articles relatifs à la corroboration, ce qui entraîne quelques répercussions sur d'autres articles que vous avez commentés.

Le sénateur Cogger voudrait poser une question.

Senator Cogger: I have a double question for the Bâtonnier: are the delays—

Mr. Ménard: In the Senate that's allowed!

Senator Cogger: In the Senate we're well aware of it!

On the one hand, are the *shortened* delays you discuss (which I applaud) more or less uniform throughout all the districts in Quebec? And on the other, what is the average delay in a district like Montreal?

Mr. Ménard: No, they're not uniform everywhere in Quebec, I have to admit, but I don't know them all. I don't think the delay is more than a year, anywhere. In Montreal it's between three and six months.

Senator Cogger: Between three and six months?

Mr. Ménard: The trial takes place between three and six months after the commission of an offence, generally closer to three than to six.

Senator Cogger: Even with a preliminary hearing and all that?

Mr. Ménard: Yes, with a preliminary hearing and all that.

It's very simple. With a trial by jury, as soon as the preliminary hearing has taken place, the accused is committed for trial sometime during the next session. Obviously there are districts, you understand, where there are only two sessions per year. In that situation, if the accused is committed for trial at the end of one session, his case will be held over to the next.

All accused persons committed for trial in one session are tried sometime during the following session. That's the best we can do.

La présidente: Je dois vous signaler enfin que le gouvernement acceptera peut-être de retirer l'enfant de la salle d'audience, durant son témoignage, ou prévoir un quelconque réaménagement de la salle d'audience, pour lui éviter de se trouver face à face avec l'accusé. Une autre modification qui sera peut-être adopté consistera à exiger la présence d'un adulte auprès de l'enfant pendant qu'il fait sa déposition. Vous n'avez pas, je crois, fait un exposé au comité des communes n'est-ce pas?

Me Ménard: Non.

La présidente: Nous voulons envoyer des copies de votre mémoire à ce comité.

Me Daigneault: Oui, nous lui en avons envoyé quelques copies.

[Text]

The Chairman: Personally, I like your suggestion better, that the accused be removed from the court room. I hope the government will consider that suggestion during their deliberations on the amendments they are going to make in the next few weeks, and I know we will probably have other suggestions as well.

Dealing with the section on competency of children, the proposed section 16(1), I was just curious about the way this is drafted here. You made a suggestion about the conjunctive nature, and that these sections might need to be a little more reconciled to one another, the English and French versions. I was curious as to why we have to have the words "whether the person is sufficiently intelligent that the reception of the evidence is justified."

I just wondered if somewhere in the Evidence Act there is not today an overall provision about determining the relative intelligence qualifying a person to testify, regardless of age. Is there no test of mental competency in general, regardless of age?

Mr. Ménard: Yes there is, if I remember correctly, but obviously the presumption is different. In the case of adults they are presumed to be competent, but there is provision in Section 16.

The Chairman: Perhaps I am not just getting this into my head correctly, but I did not know why they had to specify a person under 14 years of age. Surely mental competency is a question to be determined apart from the age of a child, in any case.

Mr. Ménard: Yes, but in the case of adults we assume the competency unless we have reason—

The Chairman: There is a challenge. Is this what you are saying, that there may be a challenge if it is suspected that the adult is not mentally competent?

Mr. Ménard: Right. It is possible to challenge his competency, and it is provided for in the law. It is just that it is contrary in the case of young children.

The Chairman: Yes.

Mr. Ménard: The assumption is that they are not competent unless the judge satisfies himself that they are.

The Chairman: The age of 14 seemed rather strange to me, I guess.

Mr. Ménard: Well, we suggest that the age be lowered to 12.

The Chairman: I know. I recall that.

Mr. Ménard: And that is on the assumption that since we render children criminally responsible at 12 years of age, they should be able to testify at that age.

The Chairman: Yes. I thought that was a good recommendation.

May I on behalf of the committee thank you very much for your patience and for your excellent presentation to the committee. It is going to be very useful as we study it further.

[Traduction]

La présidente: Personnellement, je préfère votre proposition voulant que l'accusé ne soit pas présent dans la salle. J'espère que le gouvernement l'étudiera au cours des ses délibérations sur les modifications qu'il fera au cours des quelques prochaines semaines. Sans compter que nous aurons probablement d'autres propositions.

Au sujet de l'article sur la compétence des enfants en tant que témoins, soit l'article 16(1), je suis curieux de savoir comment il a été rédigé. Vous avez parlé de concilier un peu plus entre elles les deux versions anglaise et française. Je me suis interrogée sur l'utilité de l'expression: «d'autre part, celle-ci est suffisamment intelligente pour que le recueil de son témoignage soit justifié».

Je me suis demandé aussi s'il n'y avait pas, dans la Loi sur la preuve, une disposition générale pour déterminer l'intelligence relative qui permet de qualifier le témoin, quel que soit son âge. N'existe-t-il pas un test de compétence mentale en général, indépendamment de l'âge?

Me Ménard: Oui, si je m'en souviens bien, mais la présomption est évidemment différente. Les adultes sont présumés compétents, mais l'article 16 en parle.

La présidente: Je ne saisis peut-être pas très bien, mais je ne vois pas pourquoi le rédacteur s'est cru obligé de spécifier qu'il s'agit d'une personne de moins de 14 ans. N'existe-t-il pas une épreuve de compétence mentale, indépendamment de l'âge de l'enfant?

Me Ménard: Oui, mais dans le cas d'un adulte, nous présumons la compétence, à moins que nous ayons une raison—

La présidente: Qu'il ait contestation. Est-ce bien ce que vous dites: il y a contestation dès que l'on soupçonne que l'adulte n'est pas mentalement compétent?

Me Ménard: Justement. Il est loisible de contester la compétence de l'adulte, et cela est prévu dans la loi. Mais dans le cas des jeunes enfants, c'est tout le contraire.

La présidente: Oui.

Me Ménard: La présomption est qu'ils ne sont pas compétents, à moins que le juge soit convaincu qu'ils le sont.

La présidente: Cet âge de 14 me semble étrange.

Me Ménard: Nous avons suggéré déjà que cet âge soit abaissé à 12 ans.

La présidente: Je sais, je m'en souviens.

Me Ménard: Si nous considérons que les enfants de 12 ans sont criminellement responsables, ils doivent logiquement être autorisés à témoigner à cet âge.

La présidente: Oui. J'ai trouvé que c'était là une recommandation justifiée.

Puis-je, au nom du Comité, vous remercier beaucoup pour la patience dont vous avez fait preuve et l'excellent mémoire que vous avez présenté au Comité. Il nous sera d'une grande utilité.

[*Text*]

Mr. Ménard: We thank you very much. We noticed that we were well received. As we say in French "Les grands esprits se rencontrent".

The Chairman: Thank you.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Me Ménard: Nous vous remercions beaucoup. Nous avons noté le bon accueil que vous nous avez réservé. Comme nous disons en français: «les grands esprits se rencontrent».

La présidente: Merci.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Québec Bar Association:

Mr. Serge Ménard, "Le Bâtonnier";
Mr. François Handfield;
Ms. Marie-Michèle Daigneault;
Mr. Alain Manseau.

Du Barreau du Québec:

M^e Serge Ménard, Le Bâtonnier;
M^e François Handfield;
M^e Marie-Michèle Daigneault;
M^e Alain Manseau.

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87



Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, February 12, 1987

Le jeudi 12 février 1987

Issue No. 10
Complete proceedings on:

Fascicule No. 10
Seul et unique fascicule concernant:

Consideration of Bill C-7, "An Act respecting the National Archives of Canada and records of government institutions of Canada and to amend other Acts in relation thereto"

L'étude du Projet de loi C-7, «Loi concernant les Archives nationales du Canada et les documents des institutions fédérales du Canada et apportant des modifications législatives corrélatives»

INCLUDING:

The Report of the Committee
on Bill C-7

Y COMPRIS:

Le rapport du Comité sur le
Projet de loi C-7

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
Thursday, February 5, 1987:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doyle, seconded by the Honourable Senator Barootes, for the second reading of the Bill C-7, An Act respecting the National Archives of Canada and records of government institutions of Canada and to amend other Acts in relation thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald (*Cape Breton*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 février 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doyle, appuyé par l'honorable sénateur Barootes, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-7, Loi concernant les Archives nationales du Canada et les documents des institutions fédérales du Canada et apportant des modifications législatives corrélatives.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Cape Breton*), que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 12, 1987
(12)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:30 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Godfrey, Lewis, Neiman and Nurgitz. (7)

Other Senators present: The Honourable Senator Bosa. (1)

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Ms. Claudy Mailly, M.P., Parliamentary Secretary to Minister of Communications.

From Public Archives Canada:

Dr. Jean-Pierre Wallot, Dominion Archivist;

Ms. Françoise Houle, Director General, Policy Branch.

From the Department of Communications:

Mr. Philip Palmer, Acting Director, Legal Services.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated February 5th, 1987, commenced its consideration of Bill C-7, "An Act respecting the National Archives of Canada and records of government institutions of Canada and to amend other Acts in relation thereof".

Ms. Claudy Mailly, M.P., made a statement and with the other witnesses, answered questions.

The Honourable Senator Nurgitz moved,—That Bill C-7 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 FÉVRIER 1987
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Godfrey, Lewis, Neiman et Nurgitz. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Bosa. (1)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

M^{me} Claudy Mailly, députée, secrétaire parlementaire du ministre des Communications.

Des Archives publiques du Canada:

M. Jean-Pierre Wallot, archiviste fédéral;

M^{me} Françoise Houle, directrice générale, Direction des politiques.

Du ministère des Communications:

M. Philip Palmer, directeur intérimaire, Services juridiques.

Conformément à son ordre de renvoi du 5 février 1987, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-7, «Loi concernant les Archives nationales du Canada et les documents des institutions fédérales du Canada et apportant des modifications législatives corrélatives».

M^{me} Claude Mailly, députée, fait une déclaration, et, en compagnie des autres témoins, répond aux questions.

L'honorable sénateur Nurgitz propose,—Que le projet de loi C-7 soit rapporté au Sénat sans amendement.

La proposition, mise aux voix, est adoptée.

À 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, February 12, 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-7, An Act respecting the National Archives of Canada and records of government institutions of Canada and to amend other Acts in relation thereto, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, February 5, 1987, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente

JOAN B. NEIMAN

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 12 février 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-7, Loi concernant les Archives du Canada et les documents des institutions fédérales du Canada et apportant des modifications législatives corrélatives, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 5 février 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 12, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-7, respecting the National Archives of Canada and records of government institutions of Canada and to amend other Acts in relation thereto, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: This morning we have with us the Parliamentary Secretary to the Minister of Communications, the Honourable Claudy Mailly, Dr. Jean-Pierre Wallot, Dominion Archivist, Public Archives Canada and officials of the Public Archives.

Dr. Wallot, would you introduce the officials, please.

Dr. Jean-Pierre Wallot, Dominion Archivist, Public Archives Canada: On my right at the end of the table is Philip Palmer, Legal Counsel, Department of Communications and on my left Françoise Houle, Director General of Policy Branch of the Public Archives Canada. Madam Mailly will be making the opening statement.

Mme Claudy Mailly, députée et secrétaire parlementaire du ministre des Communications: Je vous remercie de m'avoir invitée à me joindre à vous aujourd'hui pour l'étude du projet de loi C-7 concernant les archives nationales du Canada et les documents des institutions fédérales du Canada et apportant des modifications législatives corrélatives. Je voudrais vous faire part du regret de l'honorable Flora MacDonald, ministre des Communications, qui ne pouvait pas comparaître aujourd'hui. La ministre m'a demandé de vous transmettre ses sentiments les meilleurs au moment où vous entreprenez l'examen de ce projet de loi qui lui tient beaucoup à coeur. Monsieur Wallot vous a déjà présenté les hauts-fonctionnaires de notre ministère qui, comme je le suis, sont prêts à répondre à vos questions sur ce projet de loi.

Comme vous le savez, ce projet de loi a été déposé pour la première fois à la Chambre des communes en février 1986, donc l'année dernière à cette époque-ci. Il a été adopté en troisième lecture le 19 décembre, soit à la dernière journée de la session parlementaire, avant la reprise des travaux parlementaires de cette année. Je suis heureuse que l'occasion me soit donnée aujourd'hui de vous renseigner sur les archives publiques du Canada et sur la nouvelle loi dont les archivistes ont besoin pour remplir leur rôle au sein de l'administration fédérale et ce point est aussi très important, au sein de leur groupe. J'aimerais vous décrire brièvement le rôle des Archives nationales du Canada et vous expliquer comment le projet de loi C-7 répond à ces besoins.

Les Archives publiques du Canada ont trois fonctions principales. Tout d'abord, depuis leur création en 1872, elles acquièrent et conservent les documents historiques d'importance nationale des secteurs public (c'est-à-dire le gouvernement du Canada) et privé. Ensuite, son deuxième rôle, depuis la deuxième Guerre mondiale, à la demande du Conseil du Tré-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 12 février 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi C-7, Loi concernant les Archives nationales du Canada et les documents des institutions fédérales du Canada et apportant des modifications législatives corrélatives, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Ce matin nous accueillons le secrétaire parlementaire du ministre des Communications, l'honorable Claudy Mailly, M. Jean-Pierre Wallot, archiviste fédéral, Archives publiques du Canada, et des représentants des Archives publiques.

M. Wallot, pourriez-vous nous présenter le personnel qui vous accompagne, je vous prie.

M. Jean-Pierre Wallot, archiviste fédéral, Archives publiques du Canada: Voici à ma droite, au bout de la table, M. Phillip Palmer, conseiller juridique, ministère des Communications et à ma gauche, Mme Françoise Houle directrice générale, Direction des politiques, Archives publiques du Canada. Mme Mailly fera la déclaration préliminaire.

Mrs. Claudy Mailly, M.P. and Parliamentary Secretary to the Minister of Communications: Thank you for inviting me to appear before you today to discuss Bill C-7, an Act respecting the National Archives of Canada and records of government institutions of Canada and to amend other Acts in relation thereto. I regret that the Minister of Communications, the Honourable Flora MacDonald, is unable to be here today. The Minister has asked me to convey to you her best wishes as you undertake your study of this bill of significant importance to her. Mr. Wallot has already introduced you to some senior departmental officials who are prepared, as I am, to answer your questions regarding this bill.

As you know, this bill was tabled for first reading in the House of Commons around this time last year, that is in February of 1986. It was adopted on third reading on December 19, the last day of the parliamentary session immediately prior to the Christmas recess. I am pleased to have this opportunity today to provide you with some information about the Public Archives of Canada and the new legislation which is urgently required so that the archives can carry out their role within the federal administration and, as importantly, within the Canadian archival community. I would like to begin by describing briefly for you the role of the Public Archives of Canada and how Bill C-7 responds to the institution's needs.

The Public Archives of Canada fulfills three main functions. Since the institution's inception in 1872, it has been responsible for the acquisition and conservation of public records, that is Government of Canada and private records of historic significance. Furthermore since World War II, it has, at the request of the Treasury Board, provided advice and services

[Text]

sor, est de fournir des conseils et des services et d'exercer un contrôle dans le but d'assurer la gestion économique et efficiente des documents officiels du gouvernement du Canada. Enfin son troisième rôle est de prodiguer de l'aide aux archivistes canadiens. Nous avons vu, selon les témoins qui se sont présentés devant nous, jusqu'à quel point ce projet de loi C-7 est important pour eux et quel retard on a accusé vraiment dans la modernisation de la Loi sur les Archives nationales du Canada.

Les Archives publiques du Canada exécutent ces trois fonctions en vertu de la Loi sur les Archives publiques depuis 1912.

Si nous voulons faire une comparaison avec la vie quotidienne de nos jours, il faut considérer qu'on commençait à utiliser la machine à écrire en 1912. Aujourd'hui, nous avons des appareils électroniques de traitement de texte qui possèdent des mémoires et nous travaillons avec une loi qui date de 1912 et qui a été créée lorsqu'on commençait à peine à se servir d'une machine à écrire mécanique. Je crois que je n'ai pas besoin de vous indiquer quelle est l'urgence d'une mise à jour pour ce projet de loi ou même pour vous dire comme il est moins simple pour la modernisation de ce projet de loi car nous avons un rattrapage inouï à accomplir. Je crois que ce projet de loi C-7, avec l'aide du travail du comité législatif de la Chambre des communes, va rencontrer les besoins d'aujourd'hui et même prévoir une certaine évolution que l'on peut percevoir à moyen terme.

Le projet de loi que vous examinez aujourd'hui comble ces lacunes. Donc il est fortement recommandé par divers groupes d'étude et de commissions. De nombreuses consultations interministérielles ont été tenues avant la rédaction du projet. Il a été étudié en détail par un comité législatif de la Chambre des communes qui a reçu des mémoires et entendu les témoignages de beaucoup de personnes et de groupes concernant divers aspects du projet de loi.

Si cela vous intéresse, à un moment donné je pourrai vous donner la liste de ces témoins. Elle est assez exhaustive.

Leurs observations ont été prises en considération par le ministre des Communications qui a proposé un certain nombre d'amendements assez substantifs au comité législatif afin que le projet de loi soit amélioré et tienne compte des opinions des intervenants. D'autres consultations interministérielles ont conduit à la recommandation de retrancher certains articles.

Je vais vous donner maintenant quelques exemples des amendements. Le premier est de changer le nom de l'institution qui, selon le projet de loi C-7 s'appellerait dorénavant Archives nationales du Canada, National Archives of Canada. Cela convient mieux à la structure fédérale de notre pays en plus d'être conforme à la pratique internationale. Deuxièmement, une autre modification supprime le début du paragraphe 5 alinéa 1 et je vais lire ce paragraphe: «Sauf disposition contraire d'une loi fédérale» afin que les institutions fédérales soient tenues par la loi d'obtenir l'autorisation de l'archiviste avant d'éliminer ou d'aliéner des documents. Donc au paragraphe 5(1) si vous avez votre projet de loi, pardon, je me reprends: «Sauf disposition contraire d'une loi fédérale», c'est afin que les institutions fédérales soient tenues par la loi d'obtenir l'autorisation de l'archiviste avant d'éliminer ou

[Traduction]

and exercised control with a view to ensuring the economic, efficient management of official Government of Canada records. Its third function is to provide assistance to Canada's archival community. We have learned from the witnesses who appeared before us that Bill C-7 is truly important to them and that the modernization of the Public Archives of Canada Act is long overdue.

Thus, the Public Archives of Canada has been fulfilling these three functions since 1912, in compliance with the Public Archives Act.

If we want to situate that time with respect to the present, it should be remembered that the typewriter was just beginning to gain widespread acceptance in 1912. Today we have electronic word processing equipment with memory capabilities. What are we doing working with legislation that dates back to 1912 and to the era of the typewriter? I don't think I have to tell you how important it is to update this legislation or how difficult this modernization process is when there is such an inordinate amount of catching up to do. I believe that through the help of the House of Commons legislative committee, Bill C-7 can meet the needs of today and provide for some growth, at least in the medium term.

The bill before you today makes up for these shortcomings. It has been strongly endorsed by various study groups and commissions. A number of interdepartmental meetings were held prior to the drafting of the bill. The draft legislation was reviewed thoroughly by a House of Commons legislative committee which received briefs and heard testimony from many people and groups concerned about various provisions of the bill.

If you would like, I can provide you at some point with the list of witnesses who appeared. It is a rather lengthy one.

Their comments were taken into consideration by the Minister of Communications who recommended a number of rather substantive amendments to the legislative committee with a view to improving the bill and to having it reflect the views of witnesses. Moreover, the elimination of certain clauses was recommended following interdepartmental consultations.

Here are a few examples of the amendments introduced. The first proposal was to change the name of the institution. Henceforth, pursuant to Bill C-7, the institution will be known as the National Archives of Canada, a name that more accurately reflects the federal structure of our country and that is more in keeping with international practices. The second amendment involved eliminating the beginning of subsection 5(1) which read: "Except as otherwise provided under an Act of Parliament", so that government institutions would be required to obtain the authorization of the archivist before destroying or discarding records. If you would look at subsection 5(1) of your bill which, I repeat, reads: "Except as otherwise provided under an Act of Parliament", the purpose was to require government institutions to obtain the authorization of the archivist before destroying or discarding records. As you

[Text]

d'aliéner des documents. Comme vous le voyez, c'est un amendement très substantiel parce que nous donnons à l'archiviste l'autorité pour l'élimination ou l'aliénation des documents. Nous pourrions en discuter plus longuement si cela vous intéresse par la suite. C'est un autre exemple. Troisièmement, il s'agit de retrancher les paragraphes 5 alinéa 6 et le paragraphe 6 alinéa 4 concernant l'information relative à la sécurité et aux renseignements ainsi que l'alinéa 6 paragraphe (1)b), car les pratiques de gestion des documents en vigueur suffisent à protéger les intérêts légitimes de nos alliés dans ces domaines. C'est un article qui a été vraiment étudié et débattu au comité législatif de la Chambre des communes. Un amendement substantif a été présenté.

Senator Bosa: Perhaps I could ask a question. Are we referring to the same bill, because I cannot find 6(1)(b).

The Chairman: Senator Bosa, the clerk is now circulating copies of the original bill, because it is a little difficult to follow Madame Mailly—

Mrs. Mailly: I am sorry, Madam Chairman.

The Chairman: It is all right, Madame Mailly. We are distributing copies of the original bill because I think you have deleted entire sections and perhaps it would be easier for senators to follow if we had both bills before us.

Mrs. Mailly: We can come back to these, if you like. I was merely trying to give the committee an idea of the work that had been done. Since there is a difficulty, perhaps I will skip over those sections—

The Chairman: Madame Mailly, we now have copies of both bills.

Senator Bosa: No wonder I could not find it.

Mrs. Mailly: You were given the new bill as amended?

The Chairman: Yes.

Mrs. Mailly: Very well. We will proceed to the fourth one.

Il s'agit de modifier le paragraphe 8, alinéa 3, contenant une disposition ayant trait au dépôt d'enregistrement, de sorte que la clause de remboursement ne soit pas applicable lorsqu'il s'agit d'institutions fédérales et de leurs mandataires. Enfin, il s'agit de modifier le paragraphe 9 alinéa 1 pour rendre obligatoire la formation d'un comité consultatif. Dans le projet de loi tel qu'il avait été préparé, ce n'était pas obligatoire. Enfin, il s'agit d'assurer la nomination par le ministre de sept autres membres choisis «parmi les personnes ayant de l'expérience en matière d'archives», afin que le comité soit davantage en mesure de conseiller judicieusement l'archiviste.

Le comité consultatif qui étudiait la loi s'est permis, après consultation, d'apporter certains changements qui amélioreraient le rôle de ce comité.

Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 19 décembre dernier et il tient compte de ces changements et d'autres amendements mineurs ou de forme. Donc, en plus

[Traduction]

can see, this is a very substantive amendment in that it gives the archivist the authority to destroy or discard records. We can discuss this point at greater length later on, if you wish. A third amendment involved eliminating subsection 5(6) and subsection 6(4) respecting records containing information as well as subsection 6(1)b), since the records management practices in force are adequate enough to protect the legitimate interests of our allies in these areas. This clause was studied and debated at length by the House of Commons legislative committee and a substantive amendment was subsequently introduced.

Le sénateur Bosa: Une question s'il vous-plait. Parlons-nous du même projet de loi, parce que je ne trouve pas l'alinéa 6(1)/b/).

La présidente: Sénateur Bosa, le greffier distribue actuellement des exemplaires du projet de loi initial, parce qu'il est un peu difficile de suivre madame Mailly . . .

Mme Mailly: J'en suis désolée, madame la présidente.

La présidente: C'est parfait, madame Mailly. Nous distribuons des exemplaires du projet de loi initial parce qu'il semble que vous en ayez retranché des articles entiers et il serait peut-être plus facile pour les sénateurs de vous suivre s'ils avaient les deux projets de loi sous la main.

Mme Mailly: Nous pouvons y revenir, si vous voulez. J'essayais simplement de donner au Comité un aperçu du travail qui a été fait. Puisqu'il y a des difficultés, je pourrais peut-être simplement mettre de côté ces articles—

La présidente: Madame Mailly, nous avons maintenant des exemplaires des deux projets de loi.

Le sénateur Bosa: Il n'est pas étonnant que je n'aie pu trouver cet article.

Mme Mailly: Vous avez reçu le nouveau projet de loi modifié?

La présidente: Oui.

Mme Mailly: Fort bien, nous passerons à la quatrième modification.

The idea was to amend subsection 8(3) respecting the deposit of certain recordings so that the reimbursement of expenses provision was not applicable in the case of government institutions and their agents. Finally, the purpose of amending subsection 9(1) was to provide for the compulsory establishment of an advisory board. The bill in its initial form did not make this a mandatory requirement. The aim was to ensure the appointment by the Minister of seven other members selected "from among persons who are experienced in archival matters", and in so doing to place the board in a better position to give sound advice to the archivist.

Following consultations, the legislative committee that studied the bill took the liberty of making certain changes that will enhance the role of this advisory board.

The bill was passed by the House of Commons on December 19 last and takes into account these changes as well as other minor amendments. Thus, in addition to satisfying both

[Text]

de satisfaire aux besoins actuels et futurs des archives et de prendre en considération les observations des témoins, il reflète un processus vaste et intensif de consultation et d'étude. Nous sommes persuadés qu'il sera utile non seulement au gouvernement mais à tous les Canadiens et les Canadiennes. La loi concernant les Archives nationales du Canada sera-t-elle en vigueur aussi longtemps que la Loi sur les Archives publiques de 1912? Nous ne saurions le dire mais, chose certaine, il s'agit d'une étape importante du développement des archives canadiennes.

Comme je l'ai mentionné au début, les archivistes canadiens attendent avec impatience l'adoption de ce projet de loi. C'est avec plaisir que nous en discuterons aujourd'hui. Nous mettons à votre disposition les connaissances de nos hauts-fonctionnaires qui se feront un plaisir de répondre à vos questions.

Senator Bosa: Madam Chairman, under clause 2, several crown corporations are left out of the jurisdiction of the archivist. They include such corporations as the CBC, Air Canada, CN, royal commissions of inquiry, the judiciary and the Canadian Parliament. Why were these crown corporations and other institutions left out of the jurisdiction of the archivist?

Mrs. Mailly: One reason is that there are already agreements that exist. If you will excuse me, I will just find the exact answer, so that I will not make it any less clear than it is.

The most important element is that they are not included in the schedule of the Privacy Act, and this law works in conjunction with the provisions of the Privacy Act in order to protect their competitive position. In other words, the CBC and the commercial crown corporations do not fall under the Privacy Act, and therefore if we were to put them under this act, we would then contravene their status under the Privacy Act. That is one of the reasons.

However, just to reassure you, that does not mean that they fall through a large loophole. There are already arrangements with these crown corporations. Not only that, but the Privacy Commissioner has the intention of submitting an amendment to his Privacy Act to make sure that the crown corporations are included, so eventually, through the Privacy Act, they will be covered. However, for the moment, we cannot put them under this act because of the provisions of the Privacy Act.

Senator Bosa: Do you have any communications with the committee in the other place that is now studying the Access to Information Act? Is there an interface between the archivist and that committee?

Mrs. Mailly: There is, but also the commissioner appeared before us, and we had discussions. However, perhaps Mr. Wallot can give you more details on that.

Dr. Wallot: Madam Chairman, the new law will give the National Archives authority over 78 departments or agencies

[Traduction]

present and future archival needs and to taking into consideration the observations made by the witnesses, the bill reflects an exhaustive consultation and study process. We are convinced that it will prove useful not only the government but indeed to all Canadians. Will the National Archives of Canada Act enjoy as long a life as the Public Archives Act of 1912? We can't be certain but one thing is clear, namely that this legislation represents an important step forward in the development of Canadian archives.

As I mentioned at the outset, the Canadian archival community is eagerly awaiting the adoption of this bill. We are pleased to have the opportunity to discuss it here with you today. Our highly knowledgeable senior officials will be happy to answer your questions.

Le sénateur Bosa: Madame la présidente, l'article 2 sous-trait plusieurs sociétés de la Couronne à la compétence de l'archiviste. Il s'agit notamment de Radio-Canada, d'Air Canada, du CN, des commissions royales d'enquête, de la fonction judiciaire et du Parlement canadien. Pourquoi ces sociétés de la Couronne et ces autres institutions échappent-elles à la compétence de l'archiviste?

Mme Mailly: C'est en partie parce qu'il existe déjà des accords à leur sujet. Permettez-moi un instant de trouver la réponse exacte, parce que je ne veux pas ajouter au manque de clarté.

L'élément le plus important c'est qu'elles ne sont pas incluses dans le barème de la Loi sur la protection de la vie privée et ce projet-ci doit être lu conjointement avec les dispositions de cette loi pour arriver à concilier l'une et l'autre. Autrement dit, Radio-Canada et les sociétés commerciales de la Couronne ne sont pas visées par la Loi sur la protection de la vie privée, et par conséquent, si nous les incluons dans ce projet de loi, nous irions à l'encontre du statut que leur confère la Loi sur la protection de la vie privée. Voilà une des raisons.

Cependant, rien que pour vous rassurer, cela ne signifie pas qu'elles bénéficient d'un énorme échappatoire. Des ententes ont déjà été conclues avec ces sociétés de la Couronne. Non seulement cela, mais le Commissaire à la protection de la vie privée a l'intention de présenter une modification à la Loi sur la protection de la vie privée pour s'assurer que les sociétés de la Couronne sont elles aussi visées, de sorte qu'éventuellement et par le truchement de cette loi elles seront aussi régies par les dispositions de la présente loi. Mais, pour le moment, nous ne pouvons les assujettir à ce projet de loi à cause justement de la Loi sur la protection de la vie privée.

Le sénateur Bosa: Communiquez-vous avec le comité de l'autre endroit qui étudie maintenant la Loi sur l'accès à l'information? Y a-t-il une interaction entre l'archiviste et ce comité?

Mme Mailly: Il y en a une, mais le commissaire a également comparu devant nous et nous avons discuté la question. Toutefois, M. Wallot pourrait sans doute vous donner plus de précisions à ce sujet.

M. Wallot: Madame la présidente, la nouvelle loi donnera aux Archives nationales autorité sur 78 ministères et organis-

[Text]

of the Government of Canada. After a long and protracted debate, crown corporations were not included in the Privacy Act or the Access to Information Act, the reasons being that they wanted to keep their competitive edge. Therefore, they were exempted from those two acts.

The Privacy Commissioner has proposed that they be included, at least for the protection of privacy, if not access to information. If they are included, they will fall under our act.

However, I must say that we do not have the resources at the moment to receive all crown corporations that we would want to do business with in order to keep documents of permanent value. For instance, we have agreements with the CBC, Air Canada and Canadian National Railways, but we do not, in general, do records management for them; they have their own record managers. If that fell to us, that would be too much for us. That is why the law independent of the Privacy Act—which may be changed—does have a provision which states the Council of Ministers may add crown corporations or agencies of the Government of Canada to the list if it decides there is a need for that.

Senator Bosa: When the Privacy Act is amended?

Dr. Wallot: Yes, then that would include this automatically.

Senator Bosa: Madam Chairman, how do you wish to proceed? Do you want us to ask questions on a clause-by-clause basis?

The Chairman: We usually give one opportunity for the members of the committee to ask questions that are of immediate concern.

Senator Godfrey: But if Senator Bosa has three different areas on which he wishes to ask questions, could he not pass so that supplementaries can be asked?

The Chairman: Yes. Senator Lewis, is your question supplementary to those asked by Senator Bosa?

Senator Lewis: No.

The Chairman: Senator Godfrey, do you have a supplementary question?

Senator Godfrey: No.

The Chairman: Please continue, then, Senator Bosa.

Senator Bosa: Clause 9 of the bill states that the minister shall establish an advisory board "consisting of the Archivist, the National Librarian, the Secretary-General of the National Museums of Canada and not more than seven other members".

What is meant by that? Does that mean the minister can appoint one and be in compliance with this clause? Why is that discretion left there?

Mrs. Mailly: The minister can appoint up to seven members to that board, and if it is to work, the minister will appoint

[Traduction]

mes du gouvernement du Canada. Après un débat long et ardu, les sociétés de la Couronne n'ont pas été assujetties à la Loi sur la protection de la vie privée ni à la Loi sur l'accès à l'information, parce qu'elles voulaient conserver leur avantage concurrentiel. Elles ont donc été exemptées de la portée de ces deux lois.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a proposé qu'elles soient visées par ces lois, du moins pour assurer la protection de la vie privée, sinon l'accès à l'information. Si elles le sont, elles seront assujetties à notre loi.

Toutefois, je dois dire que nous n'avons pas, pour le moment, les ressources nécessaires pour recevoir tous les documents que nous voulons garder des sociétés de la Couronne avec qui nous voudrions faire affaire. Par exemple, nous avons conclu des ententes avec Radio-Canada, Air Canada et les Chemins de fer Nationaux du Canada, mais ce n'est pas nous en général qui nous chargerons de la gestion de leurs archives; elles ont leurs propres gestionnaires. Si cette responsabilité devait nous incomber, ce serait trop pour nous autres. C'est pourquoi la loi, indépendamment de ce qui prévoit la Loi sur la protection de la vie privée, qui peut être modifiée, contient une disposition voulant que le Conseil des ministres puisse inclure les sociétés de la Couronne ou les organismes du gouvernement du Canada, s'il en voit la nécessité.

Le sénateur Bosa: Lorsque la Loi sur la protection de la vie privée sera modifiée?

M. Wallot: Oui, alors cette inclusion serait automatique.

Le sénateur Bosa: Madame la présidente, comment désirez-vous procéder? Voulez-vous que nous posions des questions article par article?

La présidente: Nous permettons habituellement aux membres du Comité de poser les questions d'intérêt immédiat.

Le sénateur Godfrey: Mais si le sénateur Bosa désire poser des questions dans trois différents domaines, ne pourrait-il pas le faire pour que des questions supplémentaires puissent être posées?

La présidente: Oui. Sénateur Lewis, votre question fait-elle suite à celle du sénateur Bosa?

Le sénateur Lewis: Non.

La présidente: Sénateur Godfrey, avez-vous une question supplémentaire?

Le sénateur Godfrey: Non.

La présidente: Veuillez poursuivre, alors, sénateur Bosa.

Le sénateur Bosa: L'article 9 du projet de loi prescrit que le ministre constitue le comité consultatif «composé de l'Archiviste, du directeur général de la Bibliothèque nationale, du secrétaire général des Musées nationaux du Canada et d'au plus sept autres membres».

Qu'est-ce que cela signifie? Faut-il en déduire que le ministre peut, par exemple, nommer un membre seulement tout en respectant cet article? Pourquoi lui laisser une telle discrétion?

Mme Mailly: La ministre peut nommer au plus sept membres à ce comité, et pour qui le système fonctionne, elle en

[Text]

seven. We say "not more than seven" because the archives area is something that is always changing. There are always people who become experts in certain aspects who become available. It would be a little too inflexible, and perhaps at times embarrassing, to suddenly say to a member of the board "move aside because we have found someone who is an expert and we do not think you have the expertise."

So, this gives the minister the flexibility to ensure she receives the best possible advice. Perhaps the minister will appoint four or five members, giving the minister the flexibility of adding people as they are needed.

Senator Bosa: Are not appointments made to some government boards for specific terms, say, three or five years?

Mrs. Mailly: Yes.

Senator Bosa: Would that not be a way in which the minister could be alleviated of being embarrassed by having to remove one of the members of the advisory board if that person is not competent?

Mrs. Mailly: The minister can still do that. It is Dr. Wallot's intention to write to the minister after the bill is passed making suggestions, and one suggestion is that members be appointed for a three-year term. So, even though we want to keep it flexible, we will still have consistency. Most likely that is what will happen in practice.

This is a bill to update a law that goes way back in time and we do not want to lock ourselves into something that we might regret. So, we are doing this in stages. Perhaps Dr. Wallot can assure you that he is in favour of a balance.

Dr. Wallot: Most government boards or agencies that have fixed terms for members are boards or agencies to which members are nominated by the Governor in Council. In those cases the minister appoints the members to the boards. Of course, I will submit to the minister as complete a list as possible if the bill is passed by Parliament. So, there is no doubt that we will have as full a board as we can.

My experience has been that even with boards where there is a fixed term and a specific number there is never a full membership for all kinds of reasons, either because the government has not filled all vacancies that arise because of sickness, and so forth. So, it is rare to have boards or agencies with full membership. The process for appointment to the board will be that members be recommended to the minister by the Dominion Archivist.

In the archival world there are many new openings in terms of expertise. For instance, there are more and more computer-type archivists coming up, and we may need a specific advisor who has specific knowledge two or three years from now, so the minister may only appoint six, but I will recommend a number of people and it will be up to the minister to make the decision.

Senator Bosa: So this will be done by regulation?

Dr. Wallot: Internal regulation since this is not a Governor in Council type of appointment.

[Traduction]

nommera sept. Nous disons «au plus sept autres membres» parce que les archives sont un domaine en perpétuel changement. On trouve toujours des gens qui deviennent des experts dans certains domaines et à qui on peut recourir. Ce serait un peu trop rigide, et peut-être parfois embarrassant, de demander soudainement à un membre du comité de céder sa place parce que nous avons trouvé un expert qui fait mieux que lui l'affaire.

La ministre a donc la marge de manœuvre nécessaire pour être aussi bien conseillée que possible. Peut-être que le ministre nommera quatre ou cinq membres, ce qui lui laissera la possibilité d'en ajouter d'autres à mesure qu'elle en aura besoin.

Le sénateur Bosa: Les nominations à certains conseils gouvernementaux ne sont-elles pas faites pour des durées déterminées, par exemple de trois ou cinq ans?

Mme Mailly: Oui.

Le sénateur Bosa: Ne serait-ce pas une façon d'éviter à la ministre la désagréable obligation de congédier un des membres du comité consultatif s'il n'est pas compétent?

Mme Mailly: La ministre peut toujours le faire. M. Wallot a l'intention de lui écrire après l'adoption du projet de loi pour lui conseiller notamment que les membres soient nommés pour une période de trois ans. Donc, même si nous voulons conserver une certaine souplesse, nous n'en demeurons pas moins cohérents. C'est fort probablement ce qui se produira en pratique.

Ce projet de loi veut mettre à jour une loi très ancienne et nous ne voulons pas nous lier les mains par un texte que nous pourrions regretter. C'est pourquoi nous procédons par étape. M. Wallot vous dira qu'il recherche un certain équilibre.

M. Wallot: La plupart des conseils ou organismes gouvernementaux dont les membres sont nommés pour des durées fixes, sont constituées par le gouverneur en conseil. Dans ces cas-ci, la ministre, elle, nomme les membres. Naturellement, je vais lui proposer une liste aussi complète que possible, si le Parlement adopte le projet de loi. Il ne fait donc pas de doute qu'il y aura autant de membres que possible au sein de ce comité.

D'après mon expérience, même les conseils où les mandats et la composition sont fixes, comptent toujours des postes vacants, en raison, parfois de maladie ou parce que le gouvernement ne les a pas comblés tous. Il est donc rare que des conseils ou des organismes comptent le nombre prédéterminé de membres. La nomination au conseil sera effectuée sur recommandation par l'archiviste national à la ministre.

Dans le domaine des archives, de plus en plus de postes exigeant un certain savoir-faire sont créés. Par exemple, les archivistes connaissent de plus en plus l'informatique et peut-être aurons-nous besoin d'un conseiller qui aura des connaissances particulières d'ici deux ou trois ans. La ministre pourrait donc ne nommer que six membres, mais je vais lui recommander certains noms et elle fixera son choix en conséquence.

Le sénateur Bosa: Cette mesure fera donc l'objet d'un règlement.

M. Wallot: D'un règlement interne, puisqu'il ne s'agit pas d'une nomination par le gouverneur en conseil.

[Text]

Senator Lewis: I still have a little trouble understanding that. The minister is given the authority to appoint, but there is no authority given to the minister to remove. There seems to be something missing there.

Senator Cogger: If I may, Senator Lewis, there is an old legal maxim that says, in effect, that the power to appoint entails the power to remove, and the appointment is usually at pleasure, in any event.

Senator Lewis: That is what I was wondering about. Would that cover this clause?

Mrs. Mailly: Our legal adviser is present. Perhaps he can advise you in that regard.

Mr. Philip Palmer, Legal Counsel, Department of Communications: It is our view that the Interpretation Act covers the situation. As Senator Cogger has pointed out, the right to appoint includes the right to remove and dismiss and to refill.

Senator Bosa: Then it is not like an appointment to the Senate.

Mr. Palmer: I am afraid not.

Senator Godfrey: Appointments are made to the Canada Council for a three-year term with one renewal. A person can only serve on that board for a maximum of six years. I think that is a good system because it is sometimes embarrassing to have to get rid of people. I mention that since I think that is a good policy to follow. After people have served on boards for 14 years or so, and then they are dropped, they feel deeply wounded.

Mrs. Mailly: We will take that into consideration.

The Chairman: I now call upon Senator Doyle.

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman. Is the bill in any way going to affect the past practice of ministers of the Crown and, in particular, Prime Ministers, of leaving their papers to museums and universities? Who, under this bill, has the prime authority to say, "These documents belong to the state?"

Mrs. Mailley: It is the National Archives. Dr. Wallot will tell you how pleased he is with the authority that he will have.

Dr. Wallot: This is a major change from past practice. In the past, as you know, ministers would leave with their papers—take everything and give them to whomever they wished. As a matter of fact, I must say that we have been relatively lucky in the sense that we have gathered more than 60 per cent—nearly all of the Prime Ministers' and most of the ministers' papers in the past.

This law has distinguished three categories of documents. First, there are the documents that belong to a department. For example, the Minister of Transport has the Department of Transportation. He gets documents from them, he is writing to them, so these documents would normally find their way to the Archives anyway, because they will go to the department and

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Je ne comprends toujours pas très bien. Le ministre a le pouvoir de nommer les membres du conseil, mais n'a pas le pouvoir de les démettre de leurs fonctions. N'y a-t-il pas une lacune ici?

Le sénateur Cogger: Si je puis intervenir, sénateur Lewis, d'après une vieille maxime, le pouvoir de nommer comporte le pouvoir de destituer et de toute façon la nomination n'est habituellement faite à titre amovible.

Le sénateur Lewis: C'est ce que je me demandais. Que comporterait cet article?

Mme Mailly: Notre conseiller juridique est parmi nous. Peut-être pourrait-il nous renseigner à cet égard.

M. Philip Palmer, conseiller juridique, ministère des Communications: Selon nous, cette situation est couverte par la Loi d'interprétation. Comme l'a signalé le sénateur Cogger, le droit de nommer comporte le droit de destituer celui de comblé de nouveau une vacance.

Le sénateur Bosa: Ce n'est donc pas comme une nomination au Sénat.

M. Palmer: Je crains que non.

Le sénateur Godfrey: Les nominations au Conseil des arts du Canada comportent un mandat de trois ans renouvelable une fois. Un membre ne peut donc faire partie de ce conseil qu'au maximum pendant six ans. C'est, à mon avis, un bon système puisqu'il est parfois gênant de devoir se débarrasser de quelqu'un. Je le mentionne parce que je crois que c'est une bonne politique. En effet, une personne qui aurait fait partie d'un conseil pendant disons, quatorze ans, et qui perdrait son poste, pourrait être profondément blessée.

Mme Mailly: Nous prendrons cela en considération.

La présidente: Je donne maintenant la parole au sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie, madame la présidente. Le projet de loi va-t-il modifier la façon de procéder à laquelle les ministres, et plus particulièrement les premiers ministres, ont eu recours par le passé, à savoir celle de faire don de leurs documents aux musées et aux universités? Qui, en vertu de ce projet de loi, a le pouvoir de dire: «Ces documents appartiennent à l'État?»

Mme Mailly: Les Archives nationales. M. Wallot vous dira à quel point il est enchanté des pouvoirs dont il sera investi.

M. Wallot: Cette mesure constitue un important changement par rapport à notre ancienne façon de procéder. Comme vous le savez, les ministres qui perdaient leur poste portaient avec leurs documents et les remettaient à qui ils voulaient. En fait, je dois dire que nous avons quand même été chanceux puisque nous avons obtenu 60 p. 100 des documents, soit pratiquement tous ceux des premiers ministres et la plupart de ceux des ministres.

Cette loi établit trois catégories de documents. La première est celle des documents qui appartiennent à un ministère. Prenons, par exemple, le cas du ministre des Transports qui dirige le ministère des Transports. Il en obtient des documents et auquel il écrit. Ces documents aboutiront, normalement, toujours aux Archives, après avoir été inscrits sur la liste du

[Text]

be scheduled and eventually end up in the Archives, or, if they are not important, they will be destroyed after a certain length of time that is fixed by schedule.

The second category of documents would be the ministerial documents, that is, the documents created by the minister as minister and as a member of the Privy Council.

The third category of documents comprises personal documents and political documents as they relate to a member of a party, a member of a caucus, or a representative of a riding, and so on.

As to how this will work out, I must say that we have some experience in that already, and have had for a fair amount of time particularly because of the tightening of controls by the Privy Council Office over cabinet records, for instance. We have already given a lot of advice, and we are working with the Privy Council Office with respect to the scheduling and organization of ministerial records, and their separation into what would be personal or political and what would be departmental or ministerial. Grant you, it is not always easy to make such distinctions. However, we find that, contrary to general belief, ministers and Prime Ministers have a high regard for their office. They co-operate and have a responsible attitude towards their documents.

The office brings with it a sense of responsibility, and I admire them for the way in which they handle it. We have never had real problems with these matters. I do not say that that might not happen but, in general, ministers do have a responsible attitude towards their papers, and they already organize them fairly well.

If the law is passed, we will give them advice on how to organize them. They will also have to submit schedules or documents which state, for example, the type of document, how long it will be retained, where it will go, and so on, and I have to approve them. While it is not untrue that I will have the final word, essentially it will be the ministers—we will not police the minister or the Prime Minister—and the Prime Minister who will have to submit this. We believe in their sense of responsibility. In the past they have always had a fine sense of responsibility and there is no reason to believe they will suddenly cease to have this sense of responsibility. So I do not see any major problem there at all.

Senator Doyle: I was not concerned so much with people who might be inclined to destroy, forget, or casually dispose of their collections, as with people who would be as conscious as, and perhaps even more conscious than, you of the historical importance of the records of their time in office. I am speaking, in particular, of the Diefenbaker collection.

Dr. Wallot: Yes.

Senator Doyle: There are great examples in the United States, where it seems that there is a special museum or library established for each of the presidents—although I see that Mr. Reagan has said that that will not apply to him. In his case, documents will be free—he can do what he wishes with them—but after that there will be some limitations.

[Traduction]

ministère. S'ils ne sont pas importants, ils sont détruits après un certain temps, conformément aux règles établies.

La deuxième catégorie de documents comprendrait les documents ministériels, les documents créés par le ministre en tant que tel et en tant que membre du Conseil privé.

La troisième catégorie de documents renferme bien sûr les documents personnels et politiques émanant d'un membre d'un parti, d'un caucus ou d'un député.

Comment allons-nous procéder? Je dois dire que nous avons déjà quelque expérience à cet égard—et depuis un certain temps d'ailleurs—plus particulièrement en raison de la surveillance plus stricte exercée par le Bureau du Conseil privé; sur les documents du cabinet par exemple. Nous avons déjà donné un tas de conseils et travaillons avec le Bureau du Conseil privé afin d'établir la liste des dossiers ministériels et d'en faire le classement dans les diverses catégories: documents personnel, politiques et documents d'un ministère ou d'un ministre. Je dois admettre qu'il n'est pas toujours facile de classer les documents. Nous avons toutefois remarqué que contrairement à ce que l'on croit généralement, les ministres et les premiers ministres ont beaucoup d'égard pour leurs fonctions. Ils coopèrent avec nous et font preuve, à cet égard, d'un sens admirable de responsabilité en ce qui concerne leurs documents.

Nous n'avons jamais eu de graves problèmes à ce sujet. Je ne prétends pas qu'aucune difficultés va jamais surgir, mais, en général, les ministres font preuve de sérieux en ce qui a trait à leurs documents et les classent déjà assez bien.

Si la loi est adoptée, nous leur donnerons des conseils sur la façon de les classer. Ils devront présenter des listes ou des rapports sur lesquels figureront, par exemple, le type du document, la durée de conservation du document, l'endroit où il doit être entreposé et je devrai approuver cela. Même en ayant, selon toute vraisemblance le dernier mot, les décisions seront essentiellement prises par les ministres et le premier ministre. Nous n'allons pas leur dicter leurs faits et gestes. Nous avons confiance en leurs sens des responsabilités. Ils l'ont toujours eu par le passé et je ne vois pas pourquoi ils changeraient tout à coup. Cette mesure ne pose donc pas, à mon avis, de graves problèmes.

Le sénateur Doyle: Je ne m'inquiétais pas tant des gens qui pourraient être enclins à détruire, à oublier leurs collections, ou, à l'occasion, à s'en départir, mais plutôt de ceux qui seraient tout aussi conscients que vous et peut-être même davantage, de l'importance historique des documents de leur époque. Je parle plus particulièrement de la collection Diefenbaker.

M. Wallot: Je vois.

Le sénateur Doyle: Nous avons de bons exemples aux États-Unis où un musée ou une bibliothèque spéciale semblent exister pour chacun des présidents, quoique M. Reagan ait dit qu'il n'y en aurait pas pour lui. Dans son cas, il pourra faire ce qu'il en voudra puis certaines restrictions seront imposées.

[Text]

The situation that you faced with the Diefenbaker estate has eased, has it?

Dr. Wallot: Yes. If the law was passed, we would find ourselves in a situation where—if we could go back in time—if Mr. Diefenbaker was alive, he could leave with his personal papers, his family papers and his political papers, but he could not leave with his prime ministerial papers or, of course, the papers from the department. He would have to leave them in the Public Archives.

Mr. Diefenbaker gave all of his papers to the university, but in the past—and even with Mr. Diefenbaker it probably would have been the same—the tendency has been to keep the collection of documents together. We will try to impress upon the ministers and the Prime Minister that it is important that they keep all of their documents together. You cannot understand a man, or his decision-making, or his work if one part of his collection is in the department, one part is in the Privy Council Office and one part is in God knows what university or what part of the country.

I am sorry to say that in the case of the American example, I am not surprised that Mr. Reagan has changed his mind. From all we know concerning the National Archives in Washington, this is a financial disaster and the research impact is very low. In fact, last year we visited the Lyndon B. Johnson Library in Austin. I am sorry to say that only 40 per cent of the boxes containing his papers are open. They do not know what is in the remaining 60 per cent. They go by researcher's questions. If you ask a question, then they will look in certain boxes and try to find some answers. That is not the way to organize a collection. That is not, I hope, an example that we would follow in Canada. I think that this law prevents precisely that—at least concerning the part that pertains to the public office and public decisions of ministers and Prime Ministers.

Senator Doyle: I believe that in reply to Senator Bosa it was said that if the Archives took on too many outside organizations, crown corporations and such, and the management of their records, at this time they would be swamped; nor would you have the facilities to handle everything that you might sift through and select from. This brings us to the question of your facilities—which are not dealt with in this bill and should not be.

As a matter of information, is the plant in which you function so limited that you feel that you must limit the work that you do? Are you vigorously soliciting materials from private collections or private records? Are you advising companies that are out in the field and may be collecting vast amounts of information that could be of interest to the Archives, but that you are simply not equipped to handle? You have about 800 employees; do you have enough?

Dr. Wallot: I will answer the first question and come to the other one later.

The first question concerns our facilities. As of about June 1, 1987, we will not have any more space. We received an

[Traduction]

Les problèmes qu'a causés la succession de Diefenbaker ont cessé n'est-ce pas?

M. Wallot: Oui. Si la loi était adoptée, si nous pouvions reculer dans le temps et si M. Diefenbaker était vivant, il pourrait s'en aller avec ses documents personnels, familiaux et politiques; mais il ne pourrait pas prendre les documents rédigés en sa qualité de premier ministre ou, bien sûr, les documents de son ministère. Il serait tenu de les remettre aux Archives publiques.

M. Diefenbaker a donné toutes ses archives à l'université. Par le passé, et c'eût été probablement la même chose avec M. Diefenbaker, on avait tendance à garder ensemble les collections de documents. Nous allons essayé de faire comprendre aux ministres et au premier ministre qu'il importe de garder tous leurs documents dans un même endroit. Il est impossible de comprendre un homme, les décisions qu'il a prises ou ses travaux si son œuvre est disséminée dans de nombreux endroits, par exemple, un ministère, au Conseil privé, dans une université ou une région quelconque du pays.

Je suis désolé de dire que je ne suis pas surpris que M. Reagan ait changé d'idée. D'après ce que nous savons des Archives nationales de Washington, il semble que ce soit un désastre financier et qu'elles aient très peu d'importance pour la recherche. En fait, nous avons l'an dernier visité la Bibliothèque Lyndon B. Johnson à Austin. Je regrette de dire que l'on a ouvert seulement 40 p. 100 des boîtes contenant les documents de cet homme. On ne sait pas ce que contiennent 60 p. 100 des boîtes. Tout dépend des questions que posent les chercheurs. Si quelqu'un pose une question, on ouvrira certaines boîtes pour essayer de trouver la réponse. Ce n'est pas une façon de classer une collection et ce n'est pas un exemple que le Canada suivra, j'espère. A mon avis, la loi que nous étudions permettra précisément d'éviter ce genre de situation, du moins en ce qui concerne les documents concernant la vie et les décisions publiques des ministres et des premiers ministres.

Le sénateur Doyle: Je crois avoir entendu, en réponse au sénateur Bosa, que les Archives seraient débordées si elles prenaient en charge les documents de trop nombreux organismes non gouvernementaux, de sociétés d'État. Elles n'auraient pas non plus l'espace nécessaire pour garder tous les documents qu'elles auraient choisi de conserver. Cet état de choses nous mène à nous poser une question concernant vos installations, question qui ne fait pas l'objet de ce projet de loi et ne devrait pas le faire.

J'aimerais savoir, pour mon information, si les locaux dans lesquels vous fonctionnez sont si restreints qu'ils vous obligent à limiter vos travaux? Faites-vous de sérieux efforts pour obtenir des documents de collections privées? Avez-vous indiqué à des compagnies qui pourraient recueillir de grandes quantités d'information que celles-ci pourraient présenter un certain intérêt pour les Archives, ou n'êtes-vous simplement pas en mesure de les prendre en charge? Vous comptez quelque 800 employés, est-ce assez?

M. Wallot: Je vais d'abord répondre à la première question.

Elle porte sur nos installations. À compter du 1^{er} juin 1987, nous ne pourrions obtenir plus d'espace. Nous avons reçu

[Text]

authorization to acquire another 5,000 square metres, but the conditions imposed on us by the Treasury Board are such that we just cannot find the right space. We are going back to the Treasury Board with the Department of Public Works to try to get a fuller definition of what they want us to get. Moverover, six out of the seven buildings where we have historical records—and I am excluding here repositories for dormant records that stay there for a while before either being transferred or destroyed—are not only completely outdated, but are unfit for keeping historical records, because they are subject to water damage and are even in danger of catching fire. In fact, in one of building there are open-flame gas heaters, and there are historical records there.' If I described the conditions to you, you would be as appalled as I was. There have been efforts to correct this situation; memoranda have been written concerning this situation, which goes back to 1970; but it is a long-term problem. Madam Mailly has also made a representation to help us get some action. We hope there will be some changes fairly soon, but whether there will or will not be, I do not know.

To respond to your second question, we do have archivists who try to collect the most nationally significant private papers from across Canada. Our acquisition policies are quite narrow in that we only acquire what is of national significance.

In regard to crown corporations, many of those have documents which may not be of national significance but they may be of regional or local interest. There are many archival repositories that will apply for those records. As an example, some of the local CBC records are turned over to provincial or local archives, and we agree with that, because after we have examined those documents we realize that they do not concern the national scene. Why should we export out of a region what is clearly of regional importance?

Apart from government records, we acquire only what is of national importance. This may be a term that is difficult to define in five minutes, but we do have fairly long-standing precedents and a substantial book on procedures and policies regarding acquisitions. We acquire only what is of lasting value and of interest to the nation because we do not have the facilities or the people to take care of all records. Our regional archives are well kept, so why should we compete with them?

Senator Doyle: I presume that you are probably in the forefront of studying and making use of the new technologies which would minimize storage facilities. I believe someone said that the entire U.S. congressional library could, in the very near future, be stored on two easily accessible shelves if use were made of the maximum knowledge available.

[Traduction]

l'autorisation du Conseil du Trésor d'acquérir 5 000 mètres carrés de plus, mais les conditions imposées sont si strictes qu'il nous est impossible de trouver quoi que ce soit. Nous allons nous informer auprès du Conseil du Trésor, avec l'aide du ministère des Travaux publics, afin d'obtenir plus de renseignements sur ce qu'on attend de nous. Par ailleurs, six des sept immeubles où nous gardons des documents historiques—et je ne parle pas ici des entrepôts où sont gardés pendant un certain temps des documents désuets avant d'être transférés ou détruits—sont non seulement vieux, mais également peu propices à la conservation de documents historiques. En effet, de l'eau risque d'y pénétrer et certains d'entre eux présentent des risques d'incendie. L'un d'entre eux, de fait, renferme des appareils de chauffage au gaz à flammes. Si je vous décrivais les conditions exactes dans lesquelles sont préservés ces documents, vous seriez tout aussi consternés que je l'ai été moi-même. Beaucoup d'efforts ont été faits et des notes de services rédigées, pour corriger cette situation qui remonte à 1970. C'est un problème à long terme. M^{me} Mailly a également présenté des instances pour faire en sorte que des mesures soient prises. Nous espérons que des changements seront bientôt apportés, mais je ne sais vraiment pas s'ils le seront.

Pour répondre à votre deuxième question, notre service compte bel et bien des archivistes qui essaient de mettre la main sur les documents privés qui sont les plus importants pour le Canada. Nos politiques d'acquisition ont une portée assez restreinte et ne nous permettent d'acquérir que les documents d'importance nationale.

Quant aux sociétés d'État, un grand nombre d'entre elles détiennent des documents qui s'ils ne revêtent peut-être pas une importance nationale, ont par contre, une importance régionale certaine. De nombreux dépôts d'archives cherchent à obtenir ces documents. Ainsi, certains des documents régionaux de la Société Radio-Canada sont confiés à des archives provinciales ou municipales, avec raison d'ailleurs et nous sommes d'accord là-dessus parce qu'après les avoir examinés nous nous sommes rendus compte qu'ils n'avaient pas un caractère national. Pourquoi retirer d'une région des documents qui n'ont évidemment qu'un caractère régional?

Hormis les documents gouvernementaux, nous n'acquérons que ceux qui ont une importance nationale. Cette expression peut toutefois être difficile à définir en cinq minutes, mais nous nous appuyons sur des précédents établis depuis assez longtemps et, sur un long ouvrage énonçant les procédures et les politiques concernant les demandes d'acquisition. Nous n'acquérons que les documents qui ont une valeur durable et qui présentent un intérêt pour la nation parce que nous n'avons pas les installations ni l'effectif nécessaires pour prendre soin de tous ces documents. Nos archives régionales sont bien tenues, alors pourquoi leur faire concurrence?

Le sénateur Doyle: Je suppose que vous êtes probablement à l'avant-garde en ce qui concerne l'étude et l'utilisation des nouvelles technologies qui permettraient de réduire l'espace nécessaire à l'entreposage. Je crois avoir entendu dire que deux tablettes facilement accessibles pourraient très bientôt contenir tous les documents de la Bibliothèque du Congrès américain si l'on avait recours le plus possible aux techniques dont nous disposons.

[Text]

Do you anticipate, at some point in time, duplicating some of the material that is now kept in the original form? You could then leave the original documents with the local institutions and have copies that are easily storable.

Dr. Wallot: I believe you are talking of optical discs. I think you are right in that we will be doing this in the future, although I do not think we will destroy all of the originals because some of them are of legal value and have to be kept.

When we were preparing a study for a new facility, we realized the problem is that the technology is too costly right now. If we were to microfilm all of our collection it would tremendously diminish the space required but it would cost more than the price of a building and shelves.

There is also the problem that anything you microfilm you must organize so there is still that element of human time to be taken into consideration. It cannot be done faster than it takes the human being to organize the collection. The same would apply to any other technology.

At the moment we are working on laser disc storage but we are uncertain as to how long those discs can last. It is our understanding that they can last for about 12 years. Certainly, that is the way of the future but it is extremely costly and a relatively unknown field. Presently, we are working with the American National Archives on a dual research program into this area.

My own sentiment is that during my generation this will be useful for transferring information from regional archives. If we could put a lot of our information on discs we could send them across the country and people would not have to come to Ottawa for their specific research.

I agree with you that there is a future in that direction.

Senator Bosa: What budget do you now have to provide for this microfilming and this new technology which you just described?

Dr. Wallot: Our global budget is about \$50 million. Much of the microfilming that is going on is for conservation purposes because some of the papers are deteriorating as a result of age. For that purpose we are allocated about \$2.5 million.

Senator Bosa: Has your budget been affected by the government direction to reduce expenditures?

Dr. Wallot: Our budget was quite seriously affected in 1985-86. However the government has given us \$7 million for new projects including conservation microfilming and some research on the laser disc. On the one hand we were caught, but on the other we received more resources. The only resources that were not restored were those allocated for person years. We are stuck with 72 person years and that has not been increased.

Senator Bosa: You told us that you have been given a green light to lease 50,000 square metres of space for additional storage, is that correct?

[Traduction]

Prévoyez-vous, à un moment donné, reproduire une partie des documents dont vous gardez actuellement les originaux? Vous pourriez alors confier les originaux à l'établissement régional intéressé et en garder une copie facile à entreposer.

M. Wallot: Vous parlez sans doute des disques optiques. Vous avez raison de dire que nous utiliserons cette technique dans l'avenir, mais, à mon avis, nous ne détruirons pas tous les originaux, car certains d'entre eux, ayant une valeur juridique, doivent être conservés.

Au moment où nous effectuons une étude au sujet de nouvelles installations, nous avons constaté que les nouvelles techniques coûtaient actuellement trop cher. Bien sûr, si nous microfilmions toute notre collection, nous aurions besoin de beaucoup moins d'espace, mais cette entreprise coûterait plus que la construction d'un immeuble et l'installation de tablettes.

Par ailleurs, le microfilmage nécessite de l'organisation. La question du temps entre donc en jeu. Ce travail ne peut être effectué en moins de temps qu'il n'en faut pour classer la collection. Il en est de même pour toute technologie.

Nous étudions actuellement le disque laser, mais nous ne savons pas quelle en est la durée de vie utile. Nous croyons savoir qu'il peut servir pendant près de douze ans et il constitue certainement la voie de l'avenir, mais il s'agit à l'heure actuelle d'un domaine extrêmement coûteux et relativement peu connu. Nous participons dans ce domaine à un programme de recherche, conjointement avec les Archives nationales américaines.

J'ai l'impression que cette méthode servira, pour ma génération, à transférer l'information provenant d'archives régionales. Si nous pouvions mettre un tas d'informations sur disques, nous pourrions les dissimuler dans tout le pays de sorte qu'il ne serait plus nécessaire pour les chercheurs de venir à Ottawa.

Je conviens avec vous que cette éventualité présente des perspectives intéressantes.

Le sénateur Bosa: Quel est votre budget au titre du microfilmage et de la nouvelle technologie que vous venez de décrire?

M. Wallot: Notre budget s'élève au total à 50 millions de dollars. La plupart des documents que nous microfilmions actuellement le sont pour des raisons de conservation parce qu'ils se détériorent avec le temps. Nous affectons à cette fin 2,5 millions de dollars.

Le sénateur Bosa: Votre budget a-t-il été modifié en raison des compressions du gouvernement?

M. Wallot: Il a été considérablement réduit en 1985-1986. Toutefois, le gouvernement nous a accordé 7 millions de dollars pour de nouveaux projets dont le microfilmage et la recherche sur les disques laser. Nous avons donc, d'une part, subi une réduction de notre budget mais, avons d'autre part, reçu plus de ressources. Les seules que nous n'ayons pas récupérées sont les années-personnes. Nous disposons de 72 années-personnes et ce nombre n'a pas augmenté.

Le sénateur Bosa: Vous nous avez dit avoir reçu le feu vert pour louer 50 000 mètres carrés d'espace d'entreposage. Est-ce exact?

[Text]

Dr. Wallot: Yes.

Senator Bosa: Is this not a band-aid approach to a major problem? Have you had any indication that the government will ask you what kind of facility you need and how much it will cost?

Dr. Wallot: I cannot answer for the government although perhaps Madam Mailly can. Everyone agrees that we are in a band-aid situation in terms of every building we have except the main one.

We have submitted proposals which would solve this problem, but I am not in a position to say what is going to happen.

Senator Bosa: I visited the main facility and I thought the situation was appalling, particularly on the eighth floor.

Dr. Wallot: That is the best one.

Mrs. Mailly: The building has existed in this disreputable condition for quite some time. The suggestion that was made for the budget year 1983-84 was that we merely acquire a warehouse in which to store some of this material which has been affected by floods, fire and so on until a decision is reached as to what we will do in terms of the main need.

Fortunately, we have taken a step forward in that we are now saying that, rather than just looking for temporary warehousing for public archives until we get our act together, we should try to divide the archives into logical groupings and attack the problem in that fashion and improve the facilities that exist. There is talk of the existing building being improved and of adjacent buildings in Ottawa being used.

There are several aspects to archives. One of them is that these are our national treasures. When we speak about these documents that we would like to put on microfiche, yes, it is fine in terms of saving space, but if the document itself can be preserved in its original form, because of the right climate, right handling, and so on, then you are preserving a national treasure. We are addressing this in Ottawa because we feel that this is the national capital and Ottawa can do that. But we are also looking at the aspect touched on by Dr. Wallot, which is that Canadians should have access to their national treasures wherever they are in Canada, rather than be told, "If you want to see the letters of one of our leaders or if you want to see a famous document that has affected your life as a citizen since the beginning of Confederation, you will have to go to a particular building in Ottawa, even though the document has to do with your own region or with those who are leaders in your community".

That approach means that you have less need of a huge building but more need of specialized kinds of buildings—and that is what we are looking at: we are trying to find ways of having structures that lend themselves to a special function; and we are also looking at the possibility of archives being accessible to people in the areas where they live. I hope that helps a little about what we are trying to do.

Le sénateur Cogger: Docteur Wallot, ma question s'adresse à l'article 10 du projet de loi.

[Traduction]

M. Wallot: Oui.

Le sénateur Bosa: Ne s'agit-il pas d'une solution symbolique à un grave problème? Croyez-vous que le gouvernement vous demandera quel genre d'installations dont vous avez besoin et quel en serait le coût?

M. Wallot: Je ne puis répondre au nom du gouvernement, mais peut-être M^{me} Mailly le peut-elle. Tout le monde convient que les immeubles dont nous disposons, sauf le principal, nous permettent de nous débrouiller sans plus.

Nous avons fait des propositions qui résoudraient ce problème, mais je ne suis pas en mesure de vous dire ce qui se produira.

Le sénateur Bosa: J'ai visité les installations principales et j'ai trouvé la situation effroyable, surtout au huitième étage.

M. Wallot: C'est l'étage qui est en meilleur état.

Mme Mailly: Cette déplorable situation règne depuis quelque temps déjà. On a proposé que, pour l'année financière 1983-1984, nous trouvions un entrepôt pour y conserver une partie du matériel qui a été endommagé par l'inondation, le feu etc., jusqu'à ce que nous ayons décidé ce que nous voulons faire.

Heureusement que, au lieu de chercher un lieu d'entreposage temporaire pour les archives publiques jusqu'à ce que nous puissions prendre une décision d'ensemble, nous avons résolu de diviser les archives par catégories selon un ordre logique pour résoudre ce problème et améliorer les installations actuelles. Il est question de reconditionner l'immeuble actuel et d'utiliser les bâtiments adjacents d'Ottawa.

Les archives présentent de multiples aspects. L'un d'eux est que ces archives sont des trésors nationaux et lorsqu'on parle de les mettre sur microfiches, ce qui est fort pratique en fait d'espace, il faut songer que si le document peut être conservé sous sa forme originale, du fait que nous disposons des conditions idéales d'entreposage, d'une bonne manutention, etc., on préservera alors un trésor national. Nous étudions cette question à Ottawa parce que nous estimons que la capitale nationale devrait être en mesure de faire cela. Mais il y a aussi la façon de voir de M. Wallot, qui trouve que les Canadiens doivent avoir accès à leurs trésors nationaux, où qu'ils soient du Canada; au lieu de se faire dire: «Si vous voulez voir les lettres d'un de nos chefs, ou si vous voulez consulter un document célèbre qui a affecté votre vie comme citoyen depuis le début de la Confédération, vous devez vous rendre à tel ou tel immeuble, à Ottawa, même si ce document se rapporte à votre propre région ou à des chefs qui se trouvaient dans votre communauté».

Si l'on envisage ainsi le problème, un immense immeuble n'est plus essentiel, mais plutôt un certain nombre d'immeubles plus petits et spécialement aménagés. C'est ce que nous envisageons. Nous voulons des bâtiments qui se prêtent à des usages spéciaux; nous étudions aussi la possibilité d'avoir des archives accessibles localement. J'espère que ces quelques renseignements vous aideront à comprendre ce que nous essayons de faire.

Senator Cogger: Doctor Wallott, my question specifically concerns section 10 of the bill.

[Text]

Comme première question, est-ce que les archives publiques présentement reçoivent des sommes d'argent sous forme de dons ou de legs?

M. Wallot: Non, sénateur. Actuellement les archives publiques n'ont pas le droit de recevoir des dons ou de construire des fonds particuliers. Si elles en recevaient, ces sommes iraient directement au fonds consolidé du gouvernement.

Le sénateur Cogger: Ce qui serait changé par l'adoption de ce projet de loi.

M. Wallot: Bien sûr.

Le sénateur Cogger: Mon autre question est qu'arriverait-il des sommes qui seraient données ou léguées sans terme ou condition.

On prévoit au sous-paragraphe (2) de l'article 10:

Les sommes visées au paragraphe (1) sont utilisées conformément aux modalités dont est assortie leur remise.

Si les archives nationales devaient recevoir un don ou un legs inconditionnel, qu'arriverait-il?

M. Wallot: Je crois sénateur, qu'à ce moment-là, la somme devrait être utilisée pour les fins de la mission des archives et appliquées à l'accomplissement de sa mission. Il faudrait que ce soit absolument à l'intérieur de la mission des archives.

Je ne suis pas avocat. Peut-être que monsieur Palmer pourrait répondre mais c'est la réponse qui me vient à l'esprit.

Mr. Palmer: You really do not have need of a lawyer here. I believe Dr. Wallot's answer is quite right. An unconditional gift would simply be a gift for the general purposes of the Archives and could be used for any purpose under section 4 of the act.

Le sénateur Cogger: J'ai une dernière question, si vous me le permettez, madame le président.

La présidente: Très bien.

Le sénateur Cogger: Si je me souviens bien sous un ministère (je ne sais pas trop lequel, c'est peut-être le secrétariat d'État) il y a un organisme qui s'appelle la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels. Est-ce que vous êtes au courant de cet organisme?

M. Wallot: Bien sûr.

Le sénateur Cogger: Quelle est la relation entre les archives nationales et cet autre organisme, s'il y en a une?

M. Wallot: Madame le président, cette commission examine non pas seulement les documents d'archives mais elle évalue ou accepte l'évaluation de tout don ou acquisition d'objets tridimensionnels à des musées et de peintures, gravures dans les galeries et évidemment, de fonds d'archives.

Donc, lorsqu'une collection d'importance nationale nous est donnée et que la personne qui la donne veut avoir un reçu pour fins d'impôt, nous soumettons une évaluation faite par des experts externes aux archives publiques.

[Traduction]

First of all, do the Public Archives currently accept sums of money in the form of donations or bequests?

Dr. Wallott: No, the Public Archives are not permitted to accept donations or to set up special funds. If they were to receive money, it would be turned over directly to the government's Consolidated Revenue Fund?

Senator Cogger: The passage of the bill would change this procedure.

Dr. Wallott: It most certainly would.

Senator Cogger: Secondly, what happens to sums of money that are unconditionally donated or bequeathed?

Subsection 10(2) clearly stipulates that:

"Amounts referred to in subsection (1) shall be expended by the Archivist in accordance with such terms and conditions as are attached to any gift or bequest to which the amounts relate."

If the National Archives received a donation or bequest without any attached terms or conditions, what would happen then?

Dr. Wallott: I believe the money would then be used by the National Archives to further its goals. It would absolutely have to be used in this manner.

That's my initial impression, but seeing as I'm not a lawyer, perhaps Mr. Palmer could answer the question for you.

M. Palmer: Vous n'avez réellement pas besoin d'un avocat. Je crois que M. Wallot a raison. Un cadeau inconditionnel serait tout simplement un cadeau pour les besoins généraux des Archives et pourrait être utilisé à toute fin mentionnée dans l'article 4 de la Loi.

Senator Cogger: I have one final question, Madam Chairman.

The Chairman: Very well.

Senator Cogger: If my memory serves me correctly, there is an organization that exists within a particular department, in this case the Secretary of State Department, I believe, that goes by the name of the Cultural Property Export Review Board. Are you familiar with this Board?

Dr. Wallott: Indeed I am.

Senator Cogger: What relationship, if any, exists between the National Archives and this Board?

Dr. Wallott: Madam Chairman, this Board not only examines archival documents but also appraises evaluates or accepts the appraisals of all museum or gallery donations or acquisitions be they objects, paintings, etchings or, of course, archival collections.

When a collection of truly national importance is donated to us and the donor wishes to be issued a receipt for tax purposes, we submit an appraisal prepared by valuation experts from outside the Public Archives.

[Text]

Nous soumettons l'évaluation à la commission. Elle décide de cette évaluation, elle détermine le montant pour lequel le reçu pour fins d'impôt devrait être remis.

La commission détermine l'évaluation. Dans des cas extrêmement rares, lorsqu'elle n'est pas certaine et s'il y a des problèmes, elle en réfère directement à Revenu Canada.

Normalement, la commission traite non seulement des archives mais des fonds des bibliothèques, des musées, des galeries, enfin tout ce qui concerne les oeuvres d'art de notre patrimoine archéologique ou historique, etc.

Le sénateur Cogger: Ai-je raison de croire que la commission a également le pouvoir d'empêcher l'exportation?

M. Wallot: Absolument, sénateur.

Le sénateur Cogger: Est-ce que vous êtes satisfait que, par exemple, si les archives nationales avaient raison de croire qu'une collection d'intérêt pour elle devait possiblement faire l'objet d'une vente ou d'un don à l'étranger, que dans le processus actuel vous avez le pouvoir de l'empêcher sous l'article 4, sous-paragraphe (2):

L'archiviste peut prendre toute mesure qui concourt à la réalisation de la mission des Archives nationales du Canada et, notamment:

a) acquérir des documents ou en obtenir la possession, la garde ou le contrôle;

M. Wallot: Madame le président, en effet, nous pouvons demander à la commission d'interdire l'exportation. Mais, comme vous le savez, la loi qui régit la commission est précise.

On ne peut empêcher l'exportation que pour un temps limité pour nous permettre, par exemple, de faire une offre comparable à celle que l'organisme ou la personne pourrait obtenir à l'extérieur du pays.

Deuxièmement, ces documents ou ces objets devraient être âgés d'au moins une quarantaine d'années, je crois. Je ne me souviens plus des termes exacts mais je crois que c'est 40 ou 50 ans.

Troisièmement, l'auteur de ces oeuvres doit être décédé. Autrement la commission ne considère pas que l'on puisse empêcher ces objets d'être exportés.

Prenons un cas purement hypothétique: si un ministre, un premier ministre ou un sénateur, de son vivant voulait vendre une collection très importante de ses documents récents à l'étranger, si ce projet de loi n'existe pas, il pourrait le faire sans que nous puissions intervenir sauf pour tenter de convaincre la personne qu'elle devrait les laisser au Canada.

Si la personne est décédée et si les documents ont un certain âge, nous pouvons faire arrêter la vente ou le don par la Commission d'exportation pour un certain temps. Ceci nous permet au moins de présenter une contre-offre peut-être comparable à celle offerte à l'étranger.

The Chairman: May I ask a related question? If there is a difference of opinion, involving, say, a minister or a Prime Minister who is retiring, as to whether some of his papers or documents were his private possession or should be in the pub-

[Traduction]

We submit the appraisal to the Board which determines the amount of the tax receipt to be issued.

The Board decides the amount of the receipt. In extremely rare cases where specific problems arise, it can seek advice directly from Revenue Canada.

As a rule, the Board is involved not just with archives, but also with library, museums and gallery collections and with everything pertaining to works of art and works that are part of our national heritage.

Senator Cogger: Am I correct in assuming that the Board also has the power to block exports?

Dr. Wallott: That's correct.

Senator Cogger: Are you satisfied that if the National Archives had reason to believe that a collection of national interest was going to be sold or donated to a foreign country, the provisions of subsection 4(2) of the bill as it now stands would be sufficient to block such a move? The clause in question states the following:

"The Archivist may do such things as are incidental or conducive to the attainment of the objects and functions of the National Archives of Canada, and, without limiting the generality of the foregoing, may

(a) acquire records or obtain the care, custody or control of records;

Dr. Wallott: We can in fact ask the Board to prohibit the export of certain objects. However, as you well know, the legislation governing the Board is clear on this point.

The export of certain objects can be blocked for a limited time, for example, to give us enough time to make a comparable counter-offer to the one received from outside the country.

Secondly, these records or objects must, I believe, be at least forty years old. I'm not completely certain, but I believe it's forty or fifty years.

Thirdly, author of those works must be deceased. Otherwise, the Board does not feel that it is entitled to prevent these objects from being exported.

Consider, for example, this purely hypothetical case. If a Minister, Prime Minister or Senator wished to sell a major collection of his documents during his lifetime to someone outside the country, he would be free to do so, unless we were able to intervene through legislation. In the absence of any legislation, all we could do is offer the person something in an effort to convince him to keep these documents in Canada.

If the person is deceased and if the records are a certain number of years old, the Export Review Board can block the move, at least until we are able to make a comparable counter-offer.

La présidente: Puis-je poser une question à ce propos? S'il y a une divergence d'opinion au sujet des documents qu'emporte un ministre ou un premier ministre sortant; si certains disent que ce sont des documents privés quand d'autres soutiennent qu'ils

[Text]

lic domain, who would have the final determination? Who goes in and says, "Stop, you cannot take these with you"?

Dr. Wallot: I think that in the final analysis it would be the minister or the Prime Minister, because although I would sign the schedule of transfer, or whatever, I would have to respect the confidence of the archivist who has prepared that and the minister or Prime Minister who says the papers are private. Unless we policed people in their offices and see where they hide their documents; unless we really looked at each document while the person was in office, which would be an enormous task, it would be a difficult decision. We prepare schedules and give advice on the organization of their office, but we cannot police them, and we do not want to police the day-to-day operations of an office. In the final analysis, when a person leaves office, what is classified as ministerial or departmental will stay with the government. To look at each document, one by one, while a minister or Prime Minister was in the process of leaving, would be a difficult and, I believe, an improper way of doing things.

I believe that people want to do things for which they will be remembered. I believe that it is an essential facet of human nature to know where we come from, where we want to go and to leave our mark on this earth. Most people have this instinct. I cannot believe that most people would cheat on these things. I do not think so. We will continue to give them advice, but we will not police them.

The Chairman: I am curious about the arguments behind the removal of the related paragraph and subparagraph from the original bill. Was it purely for reasons of security? What was the argument put forward?

Dr. Wallot: These proposals were put in the original bill as a result of requests from External Affairs, CSIS and other government agencies and departments concerned with security. The purpose was to maintain contact with our allies and retain the flow of information. Some allies give to Canada documents concerning information with instructions that the documents be destroyed after our people have taken cognizance of them. Narrowing the wording down to only such documents was so complicated we decided to take the proposal out entirely. This bill deals with the archives, not the secret service or whatever. The proposal would have referred to a fraction of the documents received—less than one-tenth of one per cent. We decided that we would follow the United States and other allies who have the same practice and not include a proposal on this subject in the bill, that we would deal with the problem as they do. They deal with such documents through a schedule which I mentioned earlier. We would conclude a schedule with the agencies concerned saying that specific documents may be destroyed.

We have certain checks in our law. For example, departments or agencies cannot destroy every document sent by a foreign government. The documents would have to pertain to security, and there would have to be a prior arrangement to destroy them. This arrangement would not affect Canadian documents created in Canada. We would follow the same

[Traduction]

sont propriété publique, qui tranchera la question et dira: «Un instant; vous ne pouvez pas emporter ces papiers avec vous»?

M. Wallot: Ce serait au bout de compte, le ministre ou le premier ministre, car même si je signalais le bordereau de transfert ou que sais-je, il me faudrait faire confiance à l'archiviste qui a préparé ces papiers et me rendre à la décision du ministre ou du premier ministre qui décréterait que ces documents sont de nature privées. À moins d'épier pour voir où les gens cachent leurs documents dans leurs bureaux; à moins de scruter chaque document, pendant que l'intéressé occupe toujours ses fonctions ce qui constituerait une tâche énorme, il serait difficile de prendre une décision de ce genre. Nous préparons des listes, nous donnons des conseils au sujet de l'aménagement des bureaux, mais nous ne sommes pas en mesure, et nous n'avons pas l'intention de surveiller chaque jour tout ce qui se fait dans un bureau. Lorsqu'une personne quitte ses fonctions, les documents ministériels, ne s'en vont pas avec elle... Scruter chaque document tandis que le ministre ou le premier ministre se prépare à quitter les lieux constituerait une tâche difficile doublée d'une indécatesse.

Les gens veulent poser certains gestes pour qu'on se souvienne d'eux. C'est une caractéristique essentielle de l'être humain de vouloir connaître ses origines, de savoir vers quoi il se dirige et, pour ainsi dire, laisser sa marque sur cette terre. C'est un instinct humain. Je ne crois pas que la plupart des gens puissent tricher à cet égard; pas du tout. Nous continuerons donc à les conseiller, mais non à les surveiller.

La présidente: Je suis intriguée par les arguments qui ont motivé la radiation des paragraphes et alinéas du projet de loi original. Était-ce uniquement une question de sécurité? Quels arguments a-t-on avancés?

M. Wallot: Ces propositions ont été incluses dans le projet de loi original à la demande des Affaires extérieures, du SCRS et d'autres organismes et ministères du gouvernement qui s'occupent de sécurité. L'objet en était de maintenir le contact avec nos alliés et d'assurer l'acheminement des informations. Certains alliés donnent au Canada des informations, en nous recommandant de les détruire après en avoir pris connaissance. Il devient si compliqué de restreindre le texte de loi à ces seuls documents que nous avons décidé de supprimer toute la proposition. Le présent projet de loi traite des archives, et non du service secret ou autre chose de ce genre. La proposition aurait fait allusion à une fraction des documents reçus, moins que le dixième de un pour cent. Nous avons décidé de suivre l'exemple des États-Unis et des autres alliés qui ont adopté la même pratique et de ne pas inclure une proposition à ce sujet dans le projet de loi nous avons décidé d'aborder le problème comme eux. Pour ces documents, ils ont le barème que j'ai mentionné plus tôt. Nous nous entendrions pour l'établissement d'un barème avec les organismes intéressés, disant que certains documents peuvent être détruits.

Notre loi comporte certaines contraintes. Par exemple, les ministères ou organismes ne peuvent détruire tout document envoyé par un gouvernement étranger. Lorsqu'il s'agit de documents ayant trait à la sécurité il faut qu'il y ait eu auparavant une entente sur leur destruction. Cette entente ne viserait pas les documents canadiens créés au Canada. Nous suivrions

[Text]

procedure with regard to documents obtained under the Privacy Act. For example, when we get a request for access to private documents, we would make a copy which would show the deletion of parts of that document that contain private information. We follow this procedure with Canadian documents that contain information which is so confidential that it has to be destroyed, but we do not have to destroy the actual document that contains the private information.

These complexities are impossible to deal with in law. They have to be dealt with through administrative schedules worked out with different departments. The advantage of this bill is that we will have our schedules, but they will be based on conditions agreed to between the parties involved. It does not leave, as the first bill did, the door open to all kinds of abuse. In the first bill the wording was so broad that even Canadian documents might have been destroyed if they contained one small piece of information that was confidential.

Senator Godfrey: You mentioned the documents of President Lyndon Johnson and that 40 per cent of them were still in boxes. What is the general situation with our archives? How long does it take to catalogue documents that land on you, and what percentage are not catalogued? I am sort of reminded of the sign in the hardware store that says, "If you can find it, we have got it."

Dr. Wallot: Your question is a complex one. Upon receiving documents, we do what we call a general survey. For instance, we might look at the top document in each box. Some time much later we will record them on the basis of files and eventually on the basis of the documents themselves. When we receive huge collections we begin with the general survey of the boxes and so on. For example, although the Diefenbaker papers were given to the University of Saskatchewan, we ended up cataloging them because the university did not have the financial capacity to do so. We made an agreement with them which was to the advantage of both of us. Since we wanted copies of these documents, we agreed that we would organize them, microfilm them for the university and return the originals to them. The process has been going on since 1981. About half of it is done, and it will be completed in about 1991, at a cost of about \$1.5 million.

This is why I say that while it is all very nice to receive such documents from a Prime Minister, it costs somebody something, in this case the taxpayer. What I am saying is that it all takes time, and the larger the collection the more time it takes. In the case of the Diefenbaker collection it involves about 2,200 boxes. That is a lot of documents. We began by separating the documents according to their ministerial nature, their personal nature, and so on. Then we began to go through them box by box, file by file and, eventually, document by document. Usually in the case of a Prime Minister you will have some very secret documents that would still be considered sen-

[Traduction]

la même procédure pour les documents obtenus en vertu de la Loi sur la protection de vie privée. Par exemple, lorsqu'il s'agit d'une demande d'accès à certains documents privés, nous ferions une copie qui indiquerait le retranchement des parties de ce document qui contiennent des renseignements privés. Nous suivons cette procédure avec des documents canadiens qui contiennent des renseignements qui sont si confidentiels qu'ils doivent être détruits, mais il n'est pas nécessaire que nous détruisions le document lui-même qui contient le renseignement confidentiel.

Ces complexités ne peuvent vraiment être toutes réglées par voie législative. Il faut établir des barèmes administratifs en consultation avec différents ministères. L'avantage de ce projet de loi est que nous aurons nos barèmes, mais ils seront fondés sur des conditions acceptées entre les parties intéressées. La loi ne laisse pas, comme le premier projet de loi le faisait, la porte ouverte à tous les genres d'abus. Dans le premier projet de loi, le libellé était si vague que même les documents canadiens auraient pu être détruits s'ils contenaient une parcelle de renseignements confidentiels.

Le sénateur Godfrey: Vous avez mentionné les documents du président Lyndon Johnson et vous avez dit que 40 p. 100 d'entre eux étaient toujours dans des boîtes. Que se passe-t-il généralement avec nos archives? Combien de temps faut-il pour cataloguer les documents qu'on vous confie, et quel pourcentage d'entre eux ne sont pas catalogués? Je me rappelle vaguement le panneau réclame de la quincaillerie qui disait: «Nous avons ce que vous cherchez, pourvu que vous puissiez le trouver.

M. Wallot: Votre question est complexe. Lorsque nous recevons les documents, nous effectuons ce que nous appelons un examen général. Par exemple, nous pouvons examiner les premiers documents de la pile dans chaque boîte. Beaucoup plus tard, nous les inscrivons sur des fiches et éventuellement par documents eux-mêmes. Lorsque nous recevons des collections considérables, nous commençons par l'examen général des boîtes etc. Par exemple, même si les documents de Diefenbaker ont été donnés à l'Université de la Saskatchewan, nous avons fini par les cataloguer parce que l'université ne pouvait se le permettre financièrement. Nous avons conclu avec elle une entente qui nous avantageait réciproquement. Puisque nous voulions des exemplaires de ces documents, nous avons accepté de les organiser, de les microfilmer pour l'université et de lui retourner les originaux. Tout cela dure depuis 1981. Environ la moitié du travail est fait et il devrait être terminé vers 1991, au coût d'environ 1,5 million de dollars.

C'est ce qui me fait dire que bien qu'il soit fort agréable de recevoir de tels documents d'un premier ministre, quelqu'un devra régler la note et dans ce cas-ci ce sera le contribuable. En effet, il faut beaucoup de temps et ce plus la collection est considérable. Dans le cas de la collection de Diefenbaker, il y avait environ 2 200 boîtes, ce qui constitue beaucoup de documents. Nous avons commencé par séparer les documents selon leur nature ministérielle, leur nature personnelle etc. Nous en avons ensuite fait l'inventaire boîte par boîte, classeur par classeur et enfin document par document. On trouve habituellement dans le cas d'un premier ministre des documents très

[Text]

sitive. We consult with either the Department of External Affairs or private counsel to determine what to do with such documents. They might tell us to keep them in a secret folder for, say, 30 or 40 years. Other documents may not be opened as a result of the conditions set down by the donor.

Senator Godfrey: Would a private researcher have to wait until 1991 to look at those documents? Would he be able to look at a box according to your broad categorizations?

Dr. Wallot: This, again, is a complex question. Suppose 100 boxes of papers have been given to us. The instrument or form which transfers these documents to the Archives will lay out certain conditions. For example, it may say that the documents shall not be opened while they are being documented except by certain people specified by the donor. The donor may also specify that he or she does not want certain documents reviewed for 20 years after passing away or merely for 20 years after turning them over to us. The donor sets out the conditions. If they are reasonable, we will accept them. Things become even more complex when the donor has indicated that parts of collections may be opened and parts may not. I cannot give a precise answer to your question. It depends on the collections and the conditions set down by the donor, the state of the documents and so on. It may also depend on whether the documents come under the Privacy Act, the Access to Information Act, on whether or not they are secret and confidential and so on. For example, the Access to Information Act says that cabinet documents cannot be opened until 20 years later. We have to apply the same conditions that private counsel would apply.

Senator Godfrey: What are the physical facilities for researchers like? Is there any problem so far as availability of working space is concerned?

Dr. Wallot: The best part of the Archives is the researchers room. I think that is the best lit and most beautiful part of the building. However, if you go to the stacks, that is a different story. In general the stacks in the main building are quite adequate, except for the eighth floor, which is really dismal. However, if you go outside of the main building, it is more than dismal. I myself think it is catastrophic. We have had ninety-two incidents of flood in a single year, in 1986, and the last one damaged 3,000 books. This is not a minor incident. It is really a big flood and we have to repair those books. We have to defrost them one by one, and those procedures are all costly.

Senator Godfrey: My final question is: Were there any representations of a substantive nature made before the House of Commons committee by individuals or groups with which you did not agree? I am wondering if there might be some other group or individual that we should hear from who has not been satisfied. Do you recall any of those?

Dr. Wallot: Madam Chairman, I cannot say that all groups have been fully satisfied, because not everyone can be 100 per cent accommodated. However, all groups have been repre-

[Traduction]

secrets qu'il pourrait être encore délicat de divulguer. Nous consultons soit le ministère des Affaires extérieures soit un expert-conseil privé pour déterminer ce que nous devons en faire. Ces derniers peuvent nous recommander de les garder dans un classeur secret pendant trente ou quarante ans. D'autres documents peuvent n'être jamais dévoilés pour respecter les vœux du donateur.

Le sénateur Godfrey: Un chercheur privé devrait-il alors attendre jusqu'en 1991 pour pouvoir examiner ces documents? Pourrait-il examiner une boîte selon votre catégorisation générale?

M. Wallot: C'est encore une question complexe. Disons que 100 boîtes de documents nous ont été données. Le texte ou formule qui transfère ces documents aux archives expose certaines conditions. Par exemple, il peut être stipulé que les documents ne doivent pas être dévoilés sauf à certaines personnes précisées par le donateur. Ce dernier peut aussi préciser qu'il ne veut pas que certains documents soient dévoilés avant vingt ans après son décès ou simplement avant vingt ans après qu'il nous les ait remis. Le donateur fixe les conditions. Si elles sont raisonnables, nous les acceptons. Les choses se compliquent lorsque le donateur indique que seules certaines parties de sa collection peuvent être dévoilées. Je ne puis vous répondre avec précision. Tout dépend des collections et des conditions fixées par le donateur, de l'état des documents etc. Il faut aussi établir si les documents sont visés par la Loi sur la protection de la vie privée, la Loi sur l'accès à l'information ou d'autres ou s'ils sont secrets et confidentiels etc. Par exemple, la Loi sur l'accès à l'information stipule que les documents ministériels ne peuvent être divulgués avant vingt ans. Nous devons appliquer les mêmes conditions qu'un avocat privé appliquerait.

Le sénateur Godfrey: Quelles sont les installations matérielles pour les chercheurs? Y a-t-il un manque d'espace de travail?

M. Wallot: La meilleure salle aux Archives est celle des chercheurs. Je crois que c'est celle qui est la mieux éclairée et qu'elle est située dans la plus belle partie de l'immeuble. Toutefois, si vous allez voir les rayons, c'est différent. Le rayonnement de l'édifice principal en général est assez adéquat, sauf au huitième étage, où il est vraiment lamentable. Si vous allez à l'extérieur de l'édifice principal, c'est encore pire. Je crois personnellement que c'est catastrophique. Nous avons eu 92 inondations au cours d'une seule année, soit 1986, et la dernière a endommagé 3 000 livres. C'était assez grave. Il s'agissait d'une grosse inondation et nous avons dû réparer ces livres. Nous les avons nettoyés un par un etc. et ces genres de procédures sont toutes coûteuses.

Le sénateur Godfrey: Voici la dernière question: Y a-t-il des groupes ou des particuliers, auxquels vous avez refusé vos services, qui ont adressé des remontrances importantes au Comité de la Chambre des communes? Je me demande s'il n'y a pas d'autres groupes ou personnes insatisfaits dont nous devrions entendre le témoignage. Vous en souvenez-vous?

M. Wallot: Madame la présidente, je ne puis pas dire que tous les groupes ont été pleinement satisfaits, parce qu'il est impossible de les satisfaire tous pleinement. Toutefois, je pense

[Text]

sented, so far as I can see. In fact, if you look at the list of witnesses, it included the information commissioner, the commissioner of protection of privacy and a previous national archivist. There were representatives from the Manitoba Archivists and the Manitoba Archives Council; L'association des Archivistes du Québec; L'institut d'histoire de l'Amérique française; the Canadian Federation of Social Sciences, which, let us say, represented the interests of social scientists; the Canadian Historical Association; the Association of Canadian Political Science; the Association of Canadian Archivists; the Canadian Council on Archives; and Norman Penner, who was a private researcher. Mr. Penner was heard, but his complaint was not accommodated. He wanted included in the bill a special proviso that would prevent private donors from putting what he called discrimination clauses in their gift. In other words, in his view, if a private donor gives something, then that private donor should lose all control over that gift. That is against all practice that I know of in North America and Europe, and, if we did that, no one would give us their papers, and it would defeat the purpose of the bill.

To continue with the list, there was the Alliance of Cinema, Television and Radio Artists who wanted to make sure that we would respect copyright; and, of course, we do and will respect copyright. I believe these things have all been accommodated by the amendments except for Mr. Penner's suggestion, and he was not happy with our argument.

Senator Buckwold: Thank you. Mr. Wallot, do you make financial payment for archival records? In other words, do you pay people to give you their records? Further, if you pay one, does that mean you pay everyone? How is that determined?

Dr. Wallot: Madam Chairman, we go about getting documents in many ways. Sometimes a person will give his or her papers just like that. Sometimes they give them free; sometimes they require a tax receipt, which is now easier since la Commission d'Exportation des Biens Culturels. I have forgotten the title of that commission in English. Other donors will indicate that they are willing to sell their papers, and, if we believe that the papers are of national significance, we will try to buy them at a reasonable price, if we can. Sometimes the papers are of such magnitude and importance that we cannot let them leave the country. For instance, if I recall correctly, we did buy the Marshall McLuhan papers. We bought those papers, but we received a special grant from Treasury Board for that particular purchase because, although Marshall McLuhan was considered a world figure, he was, first, a Canadian and we thought that his papers should not leave this country and go to the U.S. We thought we should try to keep them here.

In other cases we will simply let them leave, because we do not have the kind of resources to buy everyone's papers.

Senator Buckwold: Do you pay for most papers?

Dr. Wallot: I do not think so. We do not have to pay for most of the material we get.

[Traduction]

que tous les groupes ont été représentés. D'après la liste des témoins, il y a eu le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et un ancien archiviste national. Il y a eu des représentants des archivistes du Manitoba et du Conseil des archives du Manitoba; de l'Association de archivistes du Québec; de l'Institut d'histoire de l'Amérique française; de la *Canadian Federation of Social Sciences*, le porte-parole des sociologues; de la Société historique du Canada; de l'*Association of Canadian Political Science*; de l'*Association of Canadian Archivists*; de la *Canadian Council on Archives*; et il y a eu Norman Penner, un chercheur privé. M. Penner a été entendu, mais on n'a pas accédé à sa demande. Il voulait faire inclure dans le projet de loi une disposition spéciale qui empêcherait les donateurs privés d'assortir leur don de ce qu'il a qualifié de dispositions discriminatoires. Autrement dit, à ses yeux, si un donateur privé donne quelque chose, il perd alors tout contrôle sur ce don. Ceci s'oppose à toutes les pratiques que je connais en Amérique du Nord et en Europe, et si nous adoptions une telle mesure, personne ne nous donnerait plus ses documents, ce qui irait à l'encontre du but visé par le projet de loi.

Cette liste, comprenait aussi l'*Alliance of Cinema, Television and Radio Artists* qui voulait s'assurer que nous respecterions les droits d'auteur et, bien sûr, nous les respectons et continuerons de les respecter. Tout cela a été réglé par les modifications sauf la proposition de M. Penner, qui n'a pas partagé notre point de vue.

Le sénateur Buckwold: Merci. M. Wallot, déboursez-vous de l'argent pour les dossiers d'archives? Autrement dit, payez-vous les gens qui vous cèdent leurs dossiers? Et si vous payez l'un, cela signifie-t-il pour autant que vous payez tout le monde, et dans ce cas, comment déterminez-vous le prix?

M. Wallot: Madame la présidente, nous procédons de plusieurs façons. Parfois, quelqu'un nous cède ses documents gratuitement, parfois il demande un reçu pour fins d'impôt, ce qui est plus facile de faire maintenant, depuis l'établissement de la Commission d'exportation des biens culturels, dont j'oublie le nom en anglais. D'autres nous informent qu'ils sont disposés à vendre leurs documents et si nous croyons qu'ils revêtent une importance nationale, nous essaierons de nous les procurer à un prix raisonnable, si, bien sûr, nous le pouvons. Parfois, les documents sont d'une telle importance que nous ne pouvons pas les laisser sortir du pays. Par exemple, nous avons acheté, si je me souviens bien, les archives de Marshall McLuhan. Mais nous avons reçu à cette fin une subvention spéciale du Conseil du Trésor parce que, bien que Marshall McLuhan jouisse d'une réputation mondiale, c'était avant tout un Canadien et nous avons estimé que ces documents ne devaient pas s'envoler vers les États-Unis. Nous avons cru bon d'essayer de les garder au Canada.

Dans d'autres cas, nous les laissons partir pour la simple raison que nos ressources ne nous permettent pas d'acheter les documents de tout le monde.

Le sénateur Buckwold: Achetez-vous les documents dans la plupart des cas?

M. Wallot: Je ne crois pas. Je crois que nous obtenons gratuitement la majeure partie des documents.

[Text]

Senator Buckwold: How do you determine value?

Dr. Wallot: The value is determined by what is called NAAB, the National Archives Appraisal Board, which is a group completely independent from the public archives. It is comprised usually of a couple of historians; someone within the marketplace who may sell books or papers at public auction; and there might be one or two specialists in the field of the papers. This group must come up with an evaluation which is then called the market value of the papers, and the market value is then submitted to the Canadian Property Export Board. We will either accept or reject the proposal. We usually accept it, since it is an appraisal by the board.

If a private donor wants to have his papers evaluated on his own behalf, we will probably ask him to submit his papers for evaluation by another evaluator who might be suggested by the Canadian Export Property Commission. For purchases over \$5,000, there must be at least two or three evaluations, and the board will then take an average of the three. If one of the evaluations seems to be out of the ballpark, we might then decide to deal with it in another fashion.

Senator Buckwold: Are you saying that when you pay for documents, some committee or group is evaluating what you should pay?

Dr. Wallot: I am sorry, senator, I misunderstood you. When the papers are given to us, we do have this evaluation, as I have mentioned. When we buy them, we evaluate them ourselves and try to find the lowest price possible. Usually the donor is wise enough to have his own evaluation, because our evaluation is always lower than theirs.

Senator Buckwold: Let us say there is a run-of-the-mill provincial cabinet minister who has some documents and offers them to you at a price of \$50,000. How do you determine what those papers are worth? What kind of payment do you make and what can people expect to get for their papers? I am not talking about papers of prime ministerial significance, but papers of some modest significance to your work.

Dr. Wallot: Senator, \$50,000 to us would be a very expensive collection. Usually we deal more in the area of \$1,800, \$5,000, \$10,000. However, what we must work upon is the market value. That is, we try to determine what is the market value of the collection. That is the value as defined by Taxation Canada of a willing seller to a willing buyer. This is why we must consult experts who, after examination of the papers, which sometimes takes two or three days, will tell us what is the market value of those papers. Therefore we do have recourse to experts. We ourselves might have some idea of the value, but we do not do an evaluation without having recourse to experts in the field. In the case of a minister, in the example you mentioned, we would have to decide upon the degree of interest in his papers; whether the papers were of a very general or specialized interest to Canadians. That is why we must have recourse to experts in deciding that. In the case of a min-

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Comment en déterminez-vous la valeur?

M. Wallot: Cette valeur est déterminée par le CNEA, le Conseil national d'évaluation des archives, qui est un organisme totalement indépendant des Archives nationales. Il est formé habituellement d'un ou deux historiens; de quelqu'un sur le marché qui vend peut-être des livres ou des documents dans des encans publics. Il peut y avoir aussi un ou deux spécialistes en matière de documentation. Il incombe à ce groupe de nous obtenir une évaluation qui devient par la suite la valeur commerciale des documents, et cette valeur marchande est ensuite soumise pour approbation à la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels. Nous acceptons ou rejetons cette proposition. Habituellement, nous l'acceptons puisqu'elle nous vient d'un conseil d'évaluation.

Si un donateur privé nous demande d'évaluer ses documents, nous lui proposerons probablement de les présenter à un autre évaluateur dont le nom pourra être proposé par la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels. Pour les documents dont la valeur s'élève à plus de 5 000 \$, il faut au moins deux ou trois évaluations et le Conseil établit ensuite une moyenne. Si l'une des évaluations semble vraiment exagérée, nous déciderons peut-être de procéder d'une autre façon.

Le sénateur Buckwold: Vous chargez donc un comité ou un groupe d'évaluer ce que vous devez payer pour certains documents?

M. Wallot: Je regrette, sénateur, je vous ai mal compris. Lorsque les documents nous sont remis, nous avons une évaluation, comme je vous l'ai dit plus tôt. Lorsque nous les achetons, nous les évaluons nous-mêmes et nous nous efforçons de trouver meilleur prix possible. Habituellement, le donateur a sa propre évaluation car la nôtre lui est toujours inférieure.

Le sénateur Buckwold: Supposons qu'un ministre provincial quelconque dispose de certains documents qu'il nous offre pour la somme de 50 000 \$. Comment déterminer la valeur de ces documents? Quel genre de paiement faut-il effectuer et quelle somme les intéressés peuvent-ils bien s'attendre à obtenir pour ces documents? Je ne parle pas ici de documents dont l'importance ministérielle est patente, mais de documents qui revêtent un peu d'importance pour vos travaux.

M. Wallot: Sénateur, la somme de 50 000 \$ vaudrait pour une collection très coûteuse. Nous transigeons d'habitude pour 1 800 \$ à 10 000 \$. Toutefois, il faut nous en remettre à la valeur du marché. C'est-à-dire que nous essayons de déterminer quelle est la valeur marchande des documents. Elle est en somme, comme la définit Impôt Canada, la valeur d'un objet que quelqu'un vend de plein gré à un acheteur consentant. C'est pourquoi il nous faut consulter des experts qui, après avoir étudié les documents pendant deux ou trois jours, nous dirons quelle en est la valeur marchande. Il nous faut donc recourir à des experts. Nous pouvons nous faire une certaine idée de leur valeur, mais nous n'en arrivons jamais à une évaluation définitive sans avoir recours aux experts. Par exemple, dans le cas du ministre dont nous avons parlé, il nous faudrait décider quel est l'intérêt qu'offrent ses documents; s'ils revêtent un intérêt général ou particulier pour les Canadiens. Voilà pourquoi nous devons avoir recours à des experts, car il nous

[Text]

ister, those experts may be historians, or people who sell on the market, or perhaps social scientists.

Senator Buckwold: I must admit that I can understand paying for very valuable documents; but I must also say that I have heard of cases where people have been paid a very substantial amount of money for documents, but one wonders why that amount was paid. I am now zeroing in on whether we are moving in the direction that, as information gets out that you are paying for such documents, prospective donors will say: "Instead of donating the papers to you, they have a price tag."

Dr. Wallot: It must be made clear that most papers obtained by the National Archives are not purchased. It is the exception when we buy papers. That is only done on rare occasions.

Senator Buckwold: How much did you spend last year on purchasing papers?

Dr. Wallot: Perhaps \$200,000 or \$250,000.

Senator Buckwold: So it is not significant.

Dr. Wallot: No, it is small compared to what we receive.

The Chairman: Honourable senators, as you realize, we are well over the time we normally sit.

Senator Buckwold: May I ask one final question on this financial aspect?

The Chairman: Yes.

Senator Buckwold: Getting back to the bill and where it gives you the authority to purchase, clause 4(2)(a) states:

acquire records or obtain the care, custody or control of records;

As I look at the bill—and again I am trying to ensure that it meets your requirements—I do not see any justification for paying for the acquisition of records.

Dr. Wallot: Perhaps Mr. Palmer could answer this question more precisely, but when the bill says that the archivist may "acquire records or obtain the care, custody or control of records", authority is given to the archivist to purchase in the budget. The authority to "acquire" gives the authority to buy records.

As I said, most of the documents we receive are donated. As a matter of fact, many people prefer tax receipts to money because the money they receive is cut by a large amount while tax receipts are not cut.

Senator Buckwold: I am prepared to accept that. I just wanted to know whether the bill provides you with that authority.

Mr. Palmer: It is certainly our opinion that the words "acquire records", would include any method of acquisition, whether by purchase, donation or legacy.

The Chairman: Senator Doyle, you have the last question.

[Traduction]

faut prendre cette décision. Les experts en question peuvent être des historiens ou des gens qui écoule sur le marché des pièces de ce genre ou encore des experts en sciences sociales.

Le sénateur Buckwold: Je comprends sans peine qu'il faille payer pour les documents précieux, mais je dois dire par contre que j'ai connu nombre de cas où l'on a payé très cher des documents qui en laissent pas d'étonner. Je demande si nous nous orientons vers la situation où, ceux qui détiennent des documents vont se dire qu'au lieu de les céder, ils vont les vendre.

M. Wallot: Soyons clairs: la plupart des documents que les Archives publiques ont obtenus n'ont pas été achetés. C'est exceptionnellement que nous achetons.

Le sénateur Buckwold: Combien avez-vous dépensé l'an passé pour acheter des documents?

M. Wallot: De 200 000 \$ à 250 000 \$, peut-être.

Le sénateur Buckwold: La somme n'est donc pas tellement importante.

M. Wallot: Non, elle est fort modeste comparée à ce que nous obtenons.

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons dépassé de beaucoup le temps de notre session normale.

Le sénateur Buckwold: Puis-je poser une dernière question au sujet de cet aspect financier?

La présidente: Oui.

Le sénateur Buckwold: Pour en revenir à l'alinéa 4(2)a) qui vous confère le pouvoir d'acheter:

acquérir des documents ou en obtenir la possession, la garde ou le contrôle;

J'examine le libellé du projet de loi et, tout en m'assurant qu'il répond bien à vos exigences, je n'y trouve aucune disposition autorisant l'achat de dossiers.

M. Wallot: M. Palmer pourrait peut-être répondre à cette question avec plus de précision, mais lorsque le projet de loi dit que l'archiviste peut «acquérir des documents ou en obtenir la possession, la garde ou le contrôle», l'autorisation d'acheter lui est conférée dans le cadre du budget. L'autorisation «d'acquérir» l'autorise à acheter des dossiers.

Comme je l'ai dit tantôt, la plupart des documents que nous recevons nous sont donnés. De fait, nombre de personnes préfèrent obtenir un reçu d'impôt plutôt que de l'argent, parce que l'argent est imposé lourdement tandis qu'un reçu d'impôt ne fait l'objet d'aucune réduction.

Le sénateur Buckwold: Je suis disposé à en convenir. Je voulais simplement savoir si le projet de loi vous confère cette autorité.

M. Palmer: Nous sommes d'avis que l'expression «acquérir des documents» comprend toute méthode d'acquisition, qu'il s'agisse d'un achat, d'un don ou d'un legs.

La présidente: Sénateur Doyle, la dernière question vous revient.

[Text]

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman. The suggestion was made earlier that it might be another 70-odd years before this act is revised again. This act has been in place since 1912, and this is the first revision.

Let us jump ahead those 70-years and envision a committee similar to this examining how they got to where they are at that time. What will they find in the Archives beyond copies of *Hansard* and copies of the bill?

I ask this out of curiosity.

Dr. Wallot: Do you mean regarding this particular bill and the debates surrounding it?

Senator Doyle: Yes.

Dr. Wallot: Normally, the Department of Communications, through the records management process, would have on file all documents prepared by the department, the minister, the minister's advisers, and so forth. Those documents would be scheduled, and some of them will be preserved. Those with lasting value will be preserved.

At the Archives itself, all documents pertaining to this legislation will be scheduled and those of lasting value will be preserved.

All records pertaining to this particular bill, whether they were used and prepared by the Department of Communications or the National Archives, will be preserved in one way or another—at least, those that have some lasting value.

Senator Doyle: How much will be preserved—10 per cent?

Dr. Wallot: I would say 5 per cent; however, it is difficult to say. The National Archives keeps approximately 5 per cent of all government records, but it does keep all policy files. This would be a policy file. This would be a law, and, because it is a law, we keep everything.

When one gets down to administration, we may keep only 1 per cent. We do not keep airline tickets, and so on, forever.

The Chairman: We have completed our questioning of the witnesses and, on behalf of the members of the committee, I thank them for their attendance today.

Senator Nurgitz: Unless someone has an objection, I would like to move that Bill C-7 be reported to the Senate without amendment.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Merci, madame la présidente. On a suggéré plus tôt que 70 années devront peut-être s'écouler avant que cette loi soit révisée à nouveau. Elle existe déjà depuis 1912, et la présente révision est la première.

Transportons-nous au-delà de ces 70 années et imaginons un comité semblable au nôtre qui étudie la situation. Que trouvera ce comité dans les Archives, outre les copies du *hansard* et les exemplaires du projet de loi?

Je pose cette question par simple curiosité.

M. Wallot: Vous parlez du projet de loi qui nous occupe et du débat qu'il a suscité?

Le sénateur Doyle: Oui.

M. Wallot: Normalement, le ministère des Communications, grâce au procédé de gestion des dossiers, verrait à ce que tous les documents préparés par le ministère, le ministre, les conseillers du ministre et ainsi de suite soient gardés dans des classeurs. Ces documents seraient classés et certains d'entre eux seraient conservés, c'est-à-dire ceux dont la valeur est durable.

Les Archives dresseront une liste de tous les documents qui se rapportent à cette loi et on conservera ceux dont la valeur est durable.

Tous les dossiers qui se rapportent à ce projet de loi, qu'ils aient été utilisés ou préparés par le ministère des Communications et des Archives nationales, seront conservés d'une façon ou d'une autre, du moins ceux qui ont une valeur durable.

Le sénateur Doyle: Quelle fraction sera conservée, 10 p. 100?

M. Wallot: Je dirais environ 5 p. 100; toutefois, ce n'est pas facile à déterminer. Les Archives nationales conservent environ 5 p. 100 de tous les dossiers du gouvernement, mais elles gardent également tous les documents de politique. La présente question serait un document de politique. Comme il s'agit d'une loi, nous gardons tout.

S'il s'agit de mesures administratives, on n'en conserve qu'environ 1 p. 100. On ne garde pas indéfiniment des tickets d'avion et ainsi de suite.

La présidente: Nous en avons terminé avec les témoins et, au nom des membres du Comité, je les remercie d'avoir été présents aujourd'hui.

Le sénateur Nurgitz: À moins que quelqu'un ne s'y oppose, j'aimerais qu'on fasse rapport du projet de loi C-7 au Sénat, sans modification.

La présidente: Sommes-nous d'accord, honorables sénateurs?

Les honorables sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le Comité s'ajourne.



If undelivered, return COVER, ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Ms. Claudy Mailly, M.P., Parliamentary Secretary to Minister of Communications.

From Public Archives Canada:

Dr. Jean-Pierre Wallot, Dominion Archivist;
Ms. Françoise Houle, Director General, Policy Branch.

From the Department of Communications:

Mr. Philip Palmer, Acting Director, Legal Services.

Mme Claudy Mailly, députée, secrétaire parlementaire du ministre des Communications.

Des Archives publiques du Canada:

M. Jean-Pierre Wallot, archiviste fédéral;
Mme Françoise Houle, directrice générale, Direction des politiques.

Du ministère des Communications:

M. Philip Palmer, directeur intérimaire, Services juridiques.



Second Session
Thirty-third Parliament 1986

Deuxième session de la
trente-troisième législature 1986

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Wednesday, February 18, 1987

Issue No. 11

Tenth proceedings on:

Consideration of the subject-matter of Bill C-15,
"An Act to amend the Criminal Code and
the Canada Evidence Act"

WITNESS:

(See back cover)

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mercredi 18 février 1987

Fascicule n° 11

Dixième fascicule concernant:

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15,
«Loi modifiant le Code criminel et la
Loi sur la preuve au Canada»

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 4 novembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 18, 1987
(13)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:30 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (6)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

Mr. Cameron Smith, Former Managing Editor, The Globe and Mail.

The Committee, in compliance with its Orders of Reference dated November 4, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

Mr. Cameron Smith made a statement and answered questions.

Pursuant to a motion adopted in Committee on Wednesday, February 4, 1987, it was agreed that all briefs received by the Provinces and Territories on Bill C-15 be appended to the Minutes of Proceedings (*see appendix "LEG-11-A"*).

At 5:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 18 FÉVRIER 1987
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 3 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (6)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, chercheur. (1)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

M. Cameron Smith, ancien rédacteur en chef de «The Globe and Mail».

Conformément à son ordre de renvoi du 5 février 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-15, «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

M. Cameron fait une déclaration et répond aux questions.

Conformément à une motion adoptée par le Comité le mercredi 4 février 1987, il est convenu que tous les mémoires reçus des Provinces et des Territoires au sujet du Bill C-15 soient annexés au compte-rendu des délibérations (*voir annexe "LEG-11-A"*).

À 17 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 18, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal code and the Canada Evidence Act.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I am very pleased to have with us today Mr. Cameron Smith. Although we are few in number today we look forward to the comments that Mr. Smith has to make, for he has great experience in the field in which we are presently interested in our consideration of Bill C-15.

Mr. Cameron Smith, Former Managing Editor, The Toronto Globe and Mail: Madam Chairman and honourable senators, I should tell you that I am a former miner and lawyer. I worked for the *Toronto Globe and Mail* for twenty years in various capacities, moving from reporter to assistant editor, editorial writer, executive editor and then managing editor. I have left the *Globe and Mail* and am presently writing a book and producing some software material for high schools.

I find Bill C-15, an Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act, to be very interesting. I agree with every initiative in it, but I am terribly concerned about some of the means. Chief among those is the provision for videotaping a child's complaint. As I read it, the purpose is to avoid the necessity of having a child repeat the complaint time and time again for all the questioners that are necessary in the court process, and to avoid all the trauma that that brings the child. This is a change that is long overdue. However, on the other side of this innovation is the person who can go to jail for up to fourteen years. So a great deal of care has to be taken to make sure that the process is fair.

I was absolutely flabbergasted to read the testimony of Mr. R.G. Mosley, General Senior Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section of the Department of Justice. On page 23 of issue No. 2 of your Senate committee, replying to one of the senators, he said:

I do not think there is really any magic to the videotape.

He is totally and absolutely wrong, of course, and I am sure that Marshall McLuhan is spinning in his grave at those words. Video seizes a minutia in a way that nothing else can quite do, and very often it is at the expense of a wider vision. You can ask any actor about the difference between appearing on stage and appearing before a camera. He has to involve himself in two entirely different techniques, because what appears on the screen is so radically different from what appears on the stage.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 18 février 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-15, modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, j'ai le grand plaisir de vous annoncer que nous avons aujourd'hui avec nous M. Cameron Smith. Nous sommes peu nombreux, mais nous avons tous hâte d'entendre ce que M. Smith a à nous dire parce qu'il a une riche expérience dans le domaine sur lequel nous nous penchons actuellement, dans le cadre de notre étude du projet de loi C-15.

M. Cameron Smith, ancien rédacteur en chef, Toronto Globe and Mail: Madame la présidente, honorables sénateurs, je dois vous dire que j'ai déjà été mineur et avocat. J'ai travaillé pour le *Globe and Mail* de Toronto pendant vingt ans à divers titres; j'ai d'abord été journaliste, assistant rédacteur, éditorialiste, puis rédacteur en chef adjoint et enfin rédacteur en chef. Puis, j'ai quitté le *Globe and Mail* et maintenant, j'écris un livre et je mets au point quelques logiciels pour les écoles secondaires.

Je trouve que le projet de loi C-15, modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada, est très intéressant. Je souscris à toutes les initiatives qui y sont prises, mais certains des moyens employés pour atteindre les objectifs visés m'inquiètent terriblement. La disposition qui me préoccupe le plus est celle qui prévoit l'enregistrement magnétoscopique du témoignage d'un plaignant âgé de moins de 18 ans. Si je comprends bien, cette disposition a pour objet d'éviter au jeune l'obligation de répéter sa plainte à tous ceux qui vont l'interroger dans le cadre de la procédure judiciaire normale, et de lui épargner le traumatisme que cette épreuve pourrait lui causer. Ce changement est attendu depuis longtemps. Cependant, cette innovation a un autre aspect, notamment le fait qu'une personne peut être condamnée à une peine d'emprisonnement pouvant durer quatorze ans. Il faudra donc veiller soigneusement à ce que cette nouvelle procédure soit juste.

J'ai été absolument sidéré par le témoignage de M. R. G. Mosley, avocat-général senior à la Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale du ministère de la Justice. À la page 23 du fascicule n° 2 de votre comité, il a répondu à un sénateur:

Je ne crois pas que l'enregistrement magnétoscopique soit une formule magique.

Évidemment, il ne pouvait pas se tromper plus et je suis certain que Marshall McLuhan s'en est retourné dans sa tombe. La vidéo saisit les menus détails comme rien d'autre ne le fait et très souvent, cela prive le spectateur d'une vision plus large des faits. Vous pouvez demander à n'importe quel acteur la différence qu'il y a entre jouer sur une scène et jouer devant une caméra. L'acteur doit recourir à deux techniques de jeu entièrement différentes, parce que ce qui apparaît sur l'écran diffère radicalement de ce que l'on peut voir sur la scène.

[Text]

You can ask any reporter who has covered events, and that reporter will tell you exactly the same thing. You get two different views of what occurs. They both may be true but they are quite different, and there is a danger in the videotape in that because you see it you think it must be real and that what you are seeing must be the full story. In almost every case that I have come across that is not so.

It is a medium of expression that is totally different from all the others, and this is what McLuhan was trying to tell us. It has its own logic, it has its own different demands, its own different consequences, and its own different messages.

Picture for a moment the courtroom where the accused in on trial. The jury is there. It is now a year after the event. The videotape was taken of the child shortly after the event occurred when emotions were still running very high. Possibly the emotions of the accused were also running very high at that time. Let us assume he was innocent of the act for which he was charged. It is a year later. He is sitting in the courtroom quite composed because he has had time to come to terms with this thing. But what you are seeing on the screen is a very emotional picture of the child. So, counter-imposing the two—the jury looking at this and then looking over at the accused, who is sitting there looking as if it doesn't matter to him at all, simply because he has been able to come to terms with it—has the potential, I think, of putting the accused at a very distinct disadvantage.

I know that some of you are lawyers and so you will appreciate this. We have spent centuries developing rules of evidence to make sure that what is presented in a courtroom is fair. But this has been live testimony, and we are talking now about something that is very different. We are talking about video, and I think that the same degree of care has to be extended to this new medium. It will not do, as Mr. Mosley says, simply to leave it up to local initiative, with this community over here having the police do the filming, and that community over there having the social services people do the filming; this group doing it one way, and that group doing it another way. Mr. Mosley proposes that you will be able to monitor it and see what the consequences are, and so forth, but in the meantime people are going to jail, and I don't think as lawmakers you can simply wash your hands of it and say "Leave it up to local initiative." I think you are going to have to produce some guidelines yourselves.

Let me outline some of my specific concerns. If the police do it, why should we think that the police are less of an authority figure than a member of the family? One of the reasons for this whole initiative is that with the accused in the courtroom the child may feel intimidated, because the person in giving his testimony is probably a figure of some authority.

Senator Nurgitz: I am sorry for interrupting but are you assuming that the child never testifies if a video has been taken?

[Traduction]

Posez la même question à un journaliste qui a couvert des événements; il vous répondra exactement la même chose. La video fournit une vision tout à fait différente des faits. Les deux témoignages peuvent être véridiques, mais ils sont tout à fait différents, et l'enregistrement magnétoscopique comporte un danger en ce sens qu'on imagine que ce qu'on voit ne peut être que réel et complet. Je me suis rendu compte que ce n'est presque jamais le cas.

L'enregistrement magnétoscopique est un moyen d'expression qui diffère totalement de tous les autres et c'est ce que McLuhan a tenté de nous dire. La video a une logique, des exigences, des conséquences qui lui sont propres, elle exprime ses messages d'une façon bien à elle.

Imaginons un instant le tribunal où l'accusé subit son procès. Il y a le jury. Une année a passé depuis les événements. On a enregistré le témoignage de l'enfant sur bande magnétoscopique peu de temps après les événements, dans une atmosphère chargée d'émotivité. Il est possible qu'à l'époque, l'accusé ait lui-même été en proie à des émotions très fortes. Supposons qu'il soit innocent des faits dont on l'accuse. Une année entière s'est écoulée, donc il est au tribunal et il est très calme parce qu'il a eu le temps de faire le point. Mais ce que la cour voit sur l'écran est un enfant complètement bouleversé. Les jurés visionnent l'enregistrement, puis regardent l'accusé, calmement assis; ils ont l'impression que tout cela le laisse absolument indifférent, même si c'est simplement parce qu'il a eu le temps de faire le point. Je crois que ce facteur peut lui être très préjudiciable.

Je sais que certains d'entre vous sont avocats et qu'ils seront donc en mesure d'apprécier le point suivant. Depuis des siècles, nous perfectionnons nos règles en matière de preuve afin que la preuve produite devant le tribunal soit le plus juste possible. Mais il s'est toujours agi de témoignages de vive voix alors qu'il s'agit ici de toute autre chose. Nous parlons d'enregistrements magnétoscopiques et je crois que nous devons aborder ce nouveau mode de témoignage avec autant de prudence. Il ne suffira pas, contrairement à ce que M. Mosley a dit, de laisser l'enregistrement à la discrétion des autorités locales, la police s'en chargeant à certains endroits alors qu'ailleurs, les enregistrements seraient faits par les services sociaux, les méthodes différant d'un endroit à l'autre. M. Mosley pense qu'il suffira de suivre les choses de près et d'aviser selon les résultats constatés, mais dans l'intervalle, des gens vont être envoyés en prison, et je ne crois pas qu'en tant que législateurs, vous puissiez laisser le tout à la discrétion des autorités locales et vous en laver les mains. Je crois que vous allez devoir vous en mêler et énoncer des lignes directrices.

Voici quelques-unes de mes objections. Supposons que la police se charge des enregistrements magnétoscopiques; qu'est-ce qui nous permet de croire que pour l'enfant, la police représente moins l'autorité qu'un membre de sa famille? La raison d'être de cette initiative, c'est que la présence de l'accusé au tribunal pourrait intimider l'enfant, étant donné que dans une certaine mesure, il représente probablement l'autorité pour lui.

Le sénateur Nurgitz: Excusez-moi de vous interrompre, mais je crois que vous présumez que l'enfant ne témoigne pas.

[Text]

Mr. Smith: No.

Senator Nurgitz: Okay, because you know that one doesn't take the place of the other.

Mr. Smith: No, I realize that. But my problem is that the child is never going to go back on the video. The child knows that he is on tape and he is never going to say, "That's not true".

Senator Nurgitz: Oh, I see. Assuming that he or she has embellished a story?

Mr. Smith: If that embellishment is on tape he or she is going to stick with the tape.

Senator Nurgitz: How do you relate that to a person who has been arrested and gives a statement? People tend to want to stick to their statement even if it is embellished?

Mr. Smith: Are you talking about adults now?

Senator Nurgitz: All right, let's talk about adults.

Mr. Smith: Yes, generally there is an attempt to stick with your statement unless your lawyer tells you that you are very stupid to make such a statement.

Senator Nurgitz: I am sorry to have interrupted you, but I am troubled by this. Isn't the videotape just a statement of the complainant, the child in this case, and hasn't it been better recorded than if, say, Cst. Smith had taken a statement? Isn't that really what we are improving here? That is my question.

Mr. Smith: I would say it has the potential of being so, yes, provided it is done under proper controls. But if it isn't then it has the potential for being much worse. It could be very harmful.

Senator Nurgitz: There are other statements that are taken and which are introduced at trial. I guess this is getting into the whole question of what lawyers call the *voir dire*, and you are familiar with that. If you are counsel for the accused you will say, "Now, just hold on, judge. I want to know the circumstance under which that statement was made." The jury is excluded, and you have examples of the voluntariness of an accused's statement, and it is established that no hope of favour was held out, and so on. There are various tests for all this.

Mr. Smith: Yes.

Senator Nurgitz: Don't we go through the same thing here?

Mr. Smith: I am not speaking of those tests at all. I am just assuming that there will be the test of voluntariness and all the rest. That is not what concerns me.

Senator Nurgitz: But won't there have to be a set of questions, such as who was in the room? Was anyone coaching? Was the taping done without interruption? I am sure that

[Traduction]

lorsqu'un enregistrement magnétoscopique a été fait. Est-ce vrai?

M. Smith: Non.

Le sénateur Nurgitz: Très bien, parce que vous savez que les deux ne s'excluent pas mutuellement.

M. Smith: Je m'en rends compte. Le problème, à mes yeux, c'est que l'enfant ne reviendra jamais sur ce qu'il a dit lors de l'enregistrement. Il sait que c'est lui qui est sur la bande et il ne niera jamais ce qu'il a dit la première fois.

Le sénateur Nurgitz: Je vois. En supposant que l'enfant ait un peu embelli l'histoire, n'est-ce pas?

M. Smith: Si l'enfant a un peu grossi les faits lors de l'enregistrement, il va s'en tenir à cela au moment du procès.

Le sénateur Nurgitz: Quelle différence y a-t-il entre l'enfant qu'on enregistre et la personne qu'on arrête et qui fait une déposition? En général, les gens s'en tiennent à leur déposition, même lorsqu'ils ont un peu exagéré en la faisant.

M. Smith: Peut-être, mais maintenant, vous parlez d'adultes.

Le sénateur Nurgitz: Très bien, parlons des adultes.

M. Smith: Il est vrai qu'en général, les gens ont tendance à s'en tenir à leur déposition, à moins que leur avocat ne leur dise que c'est très stupide.

Le sénateur Nurgitz: Je suis désolé de vous avoir interrompu, mais cela me laisse perplexe. L'enregistrement magnétoscopique n'est-il pas simplement la déposition du plaignant, de l'enfant, en l'occurrence, et la déposition n'est-elle pas plus spontanée que si l'agent Smith, disons, l'avait sténographiée? N'est-ce pas sur ce point qu'il y a amélioration? Voilà ce que je voudrais savoir.

M. Smith: Je dirais que c'est possible, pourvu que l'enregistrement soit fait dans des conditions contrôlées. Si ce n'est pas le cas, il pourrait être bien pire qu'une déposition écrite. Il pourrait faire beaucoup de tort inutilement.

Le sénateur Nurgitz: D'autres dépositions sont présentées devant les tribunaux sans avoir été enregistrées sur bandes magnétoscopiques. Je crois que nous parlons de ce que les avocats appellent le «voir dire» et que vous connaissez bien. L'avocat d'un prévenu fait savoir au juge qu'il veut connaître les circonstances dans lesquelles la déposition a été faite. Le jury quitte momentanément le tribunal et la police démontre qu'elle n'a pas contraint le prévenu à faire sa déposition, qu'elle ne l'a pas non plus incité à en faire une en lui faisant croire que cela lui vaudrait une peine réduite, etc. Divers critères entrent en jeu.

M. Smith: Oui.

Le sénateur Nurgitz: N'est-ce pas la même chose avec un enregistrement magnétoscopique?

M. Smith: Je ne parle pas du tout des critères. Je présume qu'ils seront tous appliqués. Ce n'est pas ce qui me préoccupe.

Le sénateur Nurgitz: Mais ne va-t-on pas poser toutes sortes de questions? Par exemple, ne va-t-on pas chercher à savoir qui se trouvait dans la pièce, si quelqu'un soufflait les réponses

[Text]

quite apart from not editing, you could stop the tape and then resume, and if you had someone who knew what he was doing it could look as if that did not happen.

Mr. Smith: Yes.

Senator Nurgitz: Wouldn't you need to have all those things covered off so that a kind of abusive process, if I can call it that, could not come into play?

Mr. Smith: yes. But I am not concerned with abusive process. Let me rephrase that: abusive process is a problem.

Senator Nurgitz: Yes.

Mr. Smith: For the purposes of my remarks, I am assuming that there is no abusive process. What I am concerned about is the nature of television, of video itself—

Senator Nurgitz: I hear you, okay.

Mr. Smith: —and its character and some of the potential problems that relate to it and which have nothing at all to do with abusiveness.

Senator Nurgitz: Is that why people look at television news and believe it to be true?

Mr. Smith: That is part of it. That's exactly the kind of thing that I am talking about.

Senator Nurgitz: It must be true if it was said on the news. Thank you. I am sorry for having interrupted.

Mr. Smith: Among the concerns I have, if you let police do the videotaping, is that they themselves are authority figures, and if part of the rationale behind this videotaping procedure is to allow the child to testify freely in the absence of an authority figure, then that should apply to the police as well.

My second concern, again regarding the police, is that they are concerned—they should not be in theory but they are in fact—in following through to a conviction. That is the nature of the endeavour.

I am not talking of cases such as the Junior Marshall case in Nova Scotia where the police, in fact, did persuade witnesses to give false testimony. I am talking about the ordinary case where the policeman doing the interviewing is trying to put his suspicions to their best advantage on videotape. If he were doing the questioning, I think that is probably a legitimate function for him to undertake. If you follow through on the same logic, policemen should not be doing the interviewing.

My third concern, as I mentioned earlier, is that once you have the child committing himself to videotape, that child is, in all likelihood, not going to change his testimony in the court room unless, of course, that child is put under the tremendous

[Traduction]

à l'enfant ou si l'enregistrement s'est déroulé sans interruption? Je suis certain que sans aller jusqu'à effacer des séquences, un technicien qui connaît son affaire pourrait arrêter le magnétoscope, puis reprendre l'enregistrement sans que cela ne paraisse au visionnement.

M. Smith: C'est vrai.

Le sénateur Nurgitz: Pour empêcher que des abus, si je puis m'exprimer ainsi, ne soient commis, ne serait-il pas nécessaire de contrôler tous ces facteurs?

M. Smith: Oui. Mais ce n'est pas ce qui me préoccupe. Permettez-moi de reformuler ce que j'ai dit. Les abus constituent un problème.

Le sénateur Nurgitz: C'est exact.

M. Smith: Pour les besoins de mon propos, je vais en faire abstraction. Ce qui me préoccupe, c'est la nature de la télévision, de la vidéo elle-même.

Le sénateur Nurgitz: Je vous suis.

M. Smith: Je me préoccupe de son caractère, de certains des problèmes qu'elle peut poser et qui n'ont rien à voir avec les abus.

Le sénateur Nurgitz: Vous parlez de ce qui fait que les gens croient l'actualité qu'ils regardent à la télévision, n'est-ce pas?

M. Smith: En partie. C'est précisément de ce genre de chose que je veux parler.

Le sénateur Nurgitz: Les gens s'imaginent que ce qu'ils voient à la télévision ne peut qu'être vrai puisque c'est à la télévision. Je vous remercie. Excusez-moi de vous avoir interrompu.

M. Smith: Dans l'hypothèse où nous confierions l'enregistrement magnétoscopique à la police, l'une des choses qui me préoccupent est que les policiers sont eux-mêmes des représentations de l'autorité, et que si l'une des raisons pour lesquelles on propose d'enregistrer sur bande magnétoscopique le témoignage des enfants est de leur permettre de témoigner librement en l'absence de quiconque représente l'autorité, on ne devrait pas confier l'enregistrement des témoignages à la police non plus.

Ma deuxième préoccupation, toujours en ce qui concerne les policiers, c'est que lorsqu'ils arrêtent quelqu'un, ils tiennent à ce qu'il soit condamné. En principe, ils ne devraient pas, mais dans les faits, c'est ainsi. Cela tient à la nature même de leur travail.

Je ne parle pas de cas comme celui de Junior Marshall, survenu en Nouvelle-Écosse, dans lequel la police avait persuadé les témoins de faire un faux témoignage. Je parle des cas courants où le policier qui fait l'entrevue profite de l'enregistrement vidéo pour faire valoir ses soupçons. Si c'est un policier qui interroge l'enfant, il trouvera probablement légitime d'agir ainsi. Pour cette raison, les policiers ne devraient pas être autorisés à réaliser les entrevues.

Ma troisième préoccupation, comme je l'ai dit tout à l'heure, est qu'une fois que l'enfant a déposé sur bande magnétoscopique, il ne modifiera vraisemblablement pas son témoignage lorsqu'il comparaitra devant le tribunal, à moins, évidemment,

[Text]

trauma of cross-examinations and everything else which we are trying to avoid.

Another concern I have is that television picks up minutia. We react to visual images perhaps even more than we do to vocal images. You, as politicians, know very well from election campaigns that the TV image is the one that counts. If there are tears welling up in the child's eyes as he recounts what happened and the camera zooms in, it will be very difficult for a member of a jury not to be moved by that or visual expressions or body language. All this will happen because it is a very emotional time for the child and that will appear on the screen.

These concerns I have are made doubly serious because of the removal of the requirement for corroboration. It may end up that, the only evidence you have in the court room, is the videotape and the child's testimony in the court room. The most powerful piece of evidence you will have in the court room is the videotape.

Therefore, I think you have to set standards. I think you have to do it for fairness in individual court rooms. In each specific court room, I think you must set standards so that there will be equal treatment of the accused in court rooms across the country. You cannot leave it to local initiative or you will no longer have equality of treatment.

I can offer you five guidelines which I think might help. You, no doubt, can add others yourselves. First, I would say that there should be no editing. Second, there should be no policeman present, not only questioning but not present at all. Third, I would say there should be no zooming in with the camera lens. Fourth, there should be a stationary camera about 25 feet or so distant from the complainant so that all the body language can be observed at all times. You would then see the same sort of body language as you would see in a court room. Fifth and lastly, I think the questioner should be equally visible on the screen at all times.

Senator Nurgitz: Should you be able to see the questioner's body language?

Mr. Smith: You should be able to see it.

The Chairman: Honourable senators, I have to interrupt to point out that the bells are ringing for the resumption of the Senate.

Senator Nurgitz: I do not think we need all go since I can report back. May I be excused?

The Chairman: Senator Nurgitz is our deputy leader today.

Mr. Smith: I am suggesting that the video be filmed so that it would appear to viewers in the jury box much as the court room scene does itself. In that way you minimize the possibility of distortion. Looking at the screen would be similar to looking at the child testifying and being questioned in the court room. I cannot think of a better way to minimize the potential distortions that could creep in.

[Traduction]

qu'il ne soit soumis à la terrible épreuve du contre-interrogatoire et de tout ce que nous essayons de lui épargner.

Je me préoccupe également du fait que la télévision met les moindres détails en évidence. Nous réagissons peut-être plus fortement à ce que nous voyons qu'à ce que nous entendons. En tant que politiciens, vous savez pertinemment que ce qui compte dans une campagne électorale, c'est l'image que la télévision diffuse des candidats. Si un flot de larmes coule des yeux de l'enfant pendant qu'il raconte sa mésaventure et que le caméraman fait un gros plan du visage, les jurés auront beaucoup de mal à réprimer les émotions provoquées par cet image, par l'expression du visage ou par le langage corporel. C'est pourtant ce qui va arriver parce que l'enregistrement va reproduire des instants où l'enfant était très ému et qu'on ne pourra pas s'empêcher de voir cette émotion à l'écran.

Mes inquiétudes sont d'autant plus fortes qu'on a supprimé la nécessité de faire corroborer le témoignage. On en viendra à ce que le tribunal devra se baser uniquement sur l'enregistrement magnétoscopique et sur le témoignage de l'enfant. L'élément le plus puissant de la preuve présentée au tribunal sera la bande magnétoscopique.

Par conséquent, je crois que vous devrez établir des normes, que ce sera nécessaire pour assurer une justice uniforme dans les tribunaux du pays. Il faudra des normes pour assurer que tous les prévenus seront traités sur un pied d'égalité partout. Si vous laissez cette procédure à la discrétion des autorités locales, les prévenus ne seront pas tous traités de la même façon.

Je pourrais vous indiquer cinq lignes de conduite qui pourraient vous aider. Vous pourriez certainement en trouver d'autres. D'abord, il ne devrait pas y avoir de montage. Deuxièmement, aucun policier ne devrait y participer. Troisièmement, il ne faudrait pas montrer de gros plans. Quatrièmement, la caméra devrait être placée à environ 25 pieds du témoin afin qu'on puisse observer toutes ses réactions; comme on peut le faire dans la salle d'un tribunal. Enfin, cinquièmement, je pense qu'il faudrait toujours voir l'interrogateur.

Le sénateur Nurgitz: Devrions-nous voir également les réactions de l'interrogateur?

M. Smith: Oui.

La présidente: Honorables sénateurs, je dois vous interrompre pour vous signaler que la sonnerie nous annonce la reprise de la séance du Sénat.

Le sénateur Nurgitz: Je ne pense pas que nous soyons tous obligés d'y assister; je pourrais vous faire un compte rendu. Puis-je vous fausser compagnie?

La présidente: Le sénateur Nurgitz est notre leader adjoint aujourd'hui.

M. Smith: Je crois que l'interrogatoire devrait être filmée de manière que les jurés puissent le voir comme si tout se passait dans la salle du tribunal. De cette façon on ne pourrait à peu près pas déformer les faits. Le témoignage serait vu et entendu comme s'il était donné devant le tribunal. Je ne vois pas de meilleur moyen d'éviter de dénaturer les témoignages.

[Text]

Another concern I have relates to the publication ban. I have no objections to the publication ban basically as it stands, but I find the definition of what is a newspaper inadequate.

Section 261 of Martin's Annual Criminal Code states:

... "newspaper" means any paper, magazine or periodical containing public news, intelligence or reports of events ...

Then it goes on to say, which is published at intervals not exceeding 31 days.

As I read that section it means that everything that has a publishing interval of more than a month such as a quarterly or a magazine which is published six, eight or ten times a year, would not fall under the provisions of the Criminal Code.

It would also not apply to quickie books. Quickie books were published in the Demeter trial and on the Thatcher trial. There could be a quickie book published of a sensational child abuse trial. As I read the code there would be no prohibition in terms of identifying the children involved. If my reading is correct, then I think it should be remedied.

The Chairman: To cover those other types of publications?

Mr. Smith: Yes.

Senator Doyle: You might include docu-dramas.

Mr. Smith: Another aspect of the bill which gives me a slight problem is found at page 8 where it says, and I paraphrase, that the judge may make an order directing that the identity of the complainant or the witness and any information that could disclose the identity of the complainant or witness shall not be published.

Well, editors sort of sit with these things when it comes to press time and they say, "Well, what does that mean? Disclose to whom?" It can bear such a very narrow interpretation that it might mean Aunt Mabel, who knows there is a problem in the family anyway, but she doesn't know that there is a trial on. Disclose to whom? What level of disclosure? Certain characteristics in a case might disclose the fact that it is just going on to a handful of people who are somewhat intimate with the family. Is that what you intend? If that is not what you intend, I have alternative wording which is simply "... that would disclose to anyone without prior knowledge of the apprehension of the accused or of a situation leading to the apprehension of the accused." That gives us a little more definition. At the moment I find it so broad that if you want to take a wide interpretation of it it means that you really should not publish anything, period, because there is going to be someone out there who knows enough about the situation that it would be disclosure.

There is another matter concerning publication that I would like to bring up. It is not the subject of an amendment to the Criminal Code. It deals with closing the courtroom to the public, and because of the wording I suspect that it could be particularly apt to these kinds of cases under the new legislation. It is Section 442(1), which is the general section giving the court power to hold its hearings in camera. It says:

[Traduction]

Il y a aussi l'interdiction de publication. Je ne reproche rien à l'interdiction qui existe actuellement, mais je crois que la définition d'un journal est insuffisante.

Selon l'article 261 du Code criminel, «journal» signifie:

... «tout journal, magazine ou périodique contenant des nouvelles, renseignements ou comptes rendus d'événements d'intérêt public ...

On précise également que le journal doit être publié à des intervalles d'au plus 31 jours.

Aux termes de cette définition, tout périodique qui paraît à plus d'un mois d'intervalle, par exemple une revue ou un magazine qui paraît six, huit ou dix fois l'an, n'est pas inclus dans ces dispositions du Code criminel.

Les livres à sensations seraient aussi exclus. On en avait publié à l'occasion des affaires Demeter et Thatcher. Il pourrait y en avoir à l'occasion de procès où des enfants auraient été agressés. Le Code n'interdit même pas d'identifier la victime. Je pense que l'on devrait y remédier.

La présidente: Pour que toutes ces publications soient également visées?

M. Smith: Oui.

Le sénateur Doyle: Vous pourriez aussi inclure les mémoires documentaires.

M. Smith: Une autre disposition du projet de loi m'inquiète, notamment que le juge peut rendre une ordonnance interdisant de publier l'identité du plaignant ou celle du témoin ou des renseignements qui permettraient de la découvrir.

Les rédacteurs en chef qui sont au courant de ces choses se demanderont ce que signifie au juste l'interdiction? A quel cas l'ordonnance s'applique? Ce pourrait être le cas d'un parent par exemple qui sait qu'il y a un problème dans la famille, mais qui ignore que l'affaire est devant les tribunaux. Dans quelle mesure s'applique-t-elle? En publiant certaines circonstances entourant un procès, on porte des faits à la connaissance de personnes proches de la famille. Est-ce là l'objet de l'interdiction? Sinon, j'aurais un libellé de rechange à vous proposer où l'on dirait tout simplement «... qui permettrait de découvrir à quiconque n'ayant aucune connaissance antérieure de l'accusé ou de faits permettant de connaître l'accusé». Cela étouffe un peu la définition. Pour l'instant, elle me paraît si vague que si on l'interprète largement, on peut interdire de publier quoi que ce soit. En effet, il y aura toujours quelqu'un, déjà au courant de la situation, qui serait renseigné davantage.

Il y a un autre point concernant la publication de faits dont je voudrais vous parler. Il n'en est pas question dans le projet de loi. Il s'agit de l'interdiction pour le public d'assister au procès, et je pense que cela vaudrait pour les cas prévus dans le projet de loi. Voici le texte du paragraphe 442(1), qui autorise le tribunal à tenir ses audiences à huis clos:

[Text]

Any proceedings against an accused . . . shall be held in open court, but where the presiding judge . . . is of the opinion that it is in the interest of public morals, the maintenance of order or the proper administration of justice to exclude all or any members of the public from the courtroom for all or part of the proceedings, he may so order.

What concerns me is the reference to public morals. So if you have a judge saying, "I think that the testimony given here will affect public morals in a way that is not pleasing, reprehensible or whatever," he can close the courtroom. I think it applies here because we are dealing with sexual abuse of children, an area that is extremely sensitive, and I think quite likely to fall within that section if it is going to be applied at all. I don't know whether you have the mandate to do it, but if you do I would say, "Please try to define that more clearly or simply get rid of it."

The Chairman: Well, it has been in the Criminal Code.

Mr. Smith: It has been in the Criminal Code, yes.

The Chairman: Mr. Macdonald, can you enlighten us? Have those sections been adjudicated upon or defined in any way that you are aware of?

Mr. Donald Macdonald, Advisor to the Committee: Not very often. There are very few appellate decisions. It has been in the Code for thirty years at least.

The Chairman: Those sections?

Mr. Macdonald: Yes, if not longer.

The Chairman: I would think that the catchall phrase is "the administration of justice". I should think that the presiding judge would use that section more than almost anything else, wouldn't he, in making a decision one way or another?

Mr. Smith: It is a different kind of problem he would be facing, the due administration of justice.

The Chairman: Yes. I agree with you, public morals would—

Mr. Smith: If it was to be used anywhere I suspect that this would be as likely a place as any, and since you are dealing with the sexual abuse of children I bring it up. I see the public attendance in court as being one of the great foundations of the legal system, that it is the primary protection of the integrity of the legal system.

Now, there will be such a strong desire, and a laudible desire, to protect the children involved that this particular section will recommend itself for use, especially as you are broadening the range so widely with respect to sexually abused children.

The Chairman: This is the area in which I had a particular interest and I wanted to hear your opinion on it because at this point I am persuaded that a judge should, in child abuse cases, use his powers very freely to ban people from the courtroom, not the general public but certainly members of the families and others who may in any sense influence the appearance or the conduct of the trial proceedings.

[Traduction]

«Les procédures dirigées contre un prévenu doivent avoir lieu en audience publique, mais lorsque le juge . . . est d'avis qu'il est dans l'intérêt de la moralité publique, du maintien de l'ordre ou de la bonne administration de la justice, d'exclure de la salle d'audience l'ensemble ou l'un quelconque des membres du public, pour toute ou partie de l'audience, il peut en ordonner ainsi.»

Ce qui m'inquiète c'est la mention de la moralité publique. Un juge pourrait décider que tel ou tel témoignage est contraire à la moralité publique parce qu'il est déplaisant, réprouvable ou pour tout autre raison, et il pourra interdire au public la salle de tribunal. Je pense que le problème se pose ici parce qu'il est question d'agression sexuelle des enfants, situation extrêmement délicate, et je pense qu'en pareil cas, cette disposition pourrait s'appliquer. Je ne sais pas si vous pourriez faire modifier ce passage, mais le cas échéant, je vous demanderais de mieux définir la moralité publique ou simplement d'éliminer cette mention.

La présidente: C'est déjà dans le Code criminel.

M. Smith: En effet.

La présidente: Monsieur Macdonald, à votre connaissance, ces dispositions ont-elles déjà fait l'objet d'une interprétation?

M. Donald Macdonald, conseiller du comité: Pas très souvent. Il y a eu très peu de décisions. Cela figure au Code criminel depuis au moins trente ans.

La présidente: Ces dispositions?

M. Macdonald: Oui, peut-être même depuis plus longtemps.

La présidente: Je crois que l'expression clé est «l'administration de la justice». Je pense que le juge aurait recours à cette disposition plus qu'à tout autre en rendant sa décision.

M. Smith: Il se poserait alors une question différente, soit la bonne administration de la justice.

La présidente: Oui. Je vous le concède, la moralité publique serait . . .

M. Smith: Si cette disposition peut s'appliquer, je suppose que ce serait une circonstance valable, et je l'ai signalé puisqu'il s'agit d'enfants victimes d'agression sexuelle. Je pense que la présence du public dans la salle d'audience est l'un des fondements de notre système de justice et en assure l'intégrité.

Compte tenu du véritable désir de protéger les enfants, cette disposition est toute désignée, surtout quand on examine les différents aspects de l'agression sexuelle des enfants.

La présidente: C'est une question qui m'intéresse de près, et j'ai voulu connaître votre avis, car je suis convaincue que dans ces cas-là, un juge devrait avoir recours aux pouvoirs dont il dispose pour interdire la salle d'audience non au public en général, mais à certains membres de la famille et à d'autres dont la présence pourrait nuire au témoignage ou influencer le déroulement du procès.

[Text]

We have had testimony here about the difficulties that children have in testifying when the wife or family of the accused are sitting behind the accused and making terrible gestures that could be very intimidating for a very young witness.

Mr. Smith: You are somewhat between Scylla and Charybdis on this because you are going to influence the trial no matter what you do. If you leave them in you influence the trial. If you take them out you influence the trial. The reason I say that is that if you have a case where a child is not being particularly truthful, and you remove the people, you are conveying a signal to that child, "You don't have to worry. Go ahead with your untruthfulness". So there are risks on both sides, and you will influence it both ways. It is a tough decision to make.

The Chairman: Perhaps my impression has been from the testimony that we have heard so far, that we have to make a distinction in our minds between very small children and young children up to the age of 12 or 14, as they are trying to make artificial distinctions here. The younger group of children not only require special protection but it certainly seems from the testimony we have heard that most people who deal constantly with children feel that the likelihood of those children deliberately lying is almost minimal. They may not tell you all the truth because some of the incidents may not even occur to them, but they are not going to deliberately distort the truth and if they do it is not out of any kind of malice. So not only do they require a special protection, but it seems to me there is almost an assumption that they are probably better witnesses.

Now I can see that children, as they get into the range of teenagers, might for other reasons entirely, be inclined to lie or not tell all the truth and thus become more difficult witnesses. I think those people also have to be treated in a different way in the courts. What do you think?

Mr. Smith: I find it very, very difficult to speak in generalities about children. Their versions of events change. They change every time. I am sure that all of us have experienced this, and it is not a question of their deliberately setting out with malice aforethought to lie about something. It is just that they either in their own minds embellish something or look at it differently, and that for them becomes truth. I mean, you could put them through a lie detector test and get a total 100 per cent reading that they are telling the truth when in fact it isn't the truth. But they believe it is. In those kinds of cases, what is the impact of taking a person out of the courtroom? Mind you, if they are making remarks or gestures, as you suggest, of course they should be expelled from the courtroom, but if they are simply sitting there like an ordinary member of the audience, what message are you giving the child?

The Chairman: Oh, I don't think they would be removed from the courtroom in those instances if they are sitting there, as you say, perfectly properly. I am sure a judge would not remove them. I guess I was just making the point that I think the judge should have ample powers, and he does really, to make that decision—

Mr. Smith: Oh, he does, yes.

[Traduction]

Des témoins nous ont parlé des difficultés qui se posaient quand le conjoint ou la famille du prévenu sont présents dans l'auditoire et se permettent des attitudes qui pourraient être très intimidantes pour un très jeune témoin.

M. Smith: Vous n'aurez jamais la solution idéale parce que quoi que vous fassiez, il y aura toujours des interférences. Si le public est admis, le procès s'en ressent. S'il ne l'est pas, le procès s'en ressent encore. Prenons le cas d'un enfant qui ne serait pas porté à dire la vérité; si vous faites le vide autour de lui, c'est une façon de lui dire qu'il n'a pas à s'inquiéter, peu importe son témoignage. Ainsi, quoi que l'on fasse, il y a toujours des risques d'une influence induite. Ce n'est pas une décision facile à prendre.

La présidente: D'après les témoignages que nous avons entendus jusqu'à présent, il faudrait faire une distinction entre les très jeunes enfants et ceux qui ont peut-être 12 ou 14 ans—ce sont plutôt des distinctions artificielles—les plus jeunes non seulement ont besoin d'une protection spéciale, mais d'après ce que l'on nous a dit, il est fort peu probable que les enfants osent mentir délibérément. Ils ne diront peut-être pas toute la vérité parce qu'ils n'ont pas noté certains incidents, mais ils ne déformeront pas sciemment les faits, du moins sûrement pas par malice. Par conséquent, non seulement faut-il leur assurer une entière protection, mais je suis presque convaincue que ce sont les témoins les plus véridiques.

Cependant, quand ils atteignent l'adolescence, pour des raisons totalement différentes, les enfants pourraient être incités à mentir ou à ne pas dire toute la vérité et à devenir ainsi des témoins un peu moins crédibles. Je crois que ces enfants aussi doivent recevoir une attention particulière. Qu'en pensez-vous?

M. Smith: Il est très difficile de généraliser au sujet du témoignage d'enfants. Ils changent souvent leur version des faits. Je pense que nous en avons tous fait l'expérience, et ce n'est pas délibérément qu'ils vont mentir. C'est qu'ils vont parfois embellir les choses ou les voir différemment et que cela leur paraît tout à fait véridique. En somme, vous pourriez leur faire subir l'épreuve du détecteur de mensonges et obtenir des résultats parfaits alors qu'en réalité ce ne serait pas la vérité. Mais ils croient dans ce qu'ils disent. En pareilles circonstances, est-il nécessaire d'interdire le tribunal à certaines personnes? Bien sûr, s'ils se permettent des observations ou des gestes répréhensibles, il faudrait leur demander de sortir. Mais s'ils assistent simplement en spectateurs, comment peuvent-ils nuire au témoignage de l'enfant?

La présidente: Je ne pense pas que ces personnes seraient invitées à sortir si elles se contentent d'assister au procès. Je doute qu'un juge leur demanderait de sortir. Je disais simplement qu'à mon avis, le juge devrait avoir le droit de le faire et il doit prendre la décision...

M. Smith: Oui, il le fait.

[Text]

The Chairman: —depending upon their demeanor in the court.

Mr. Smith: Yes. I have no quarrel with you on that. If a person is trying to influence a child while that child is testifying, then I would have no compunction in saying that that person must leave.

The last thing I come to is the offence of buggery. The amendment would preserve the outright prohibition for minors and simply lower the age to eighteen years. I can't for the life of me see why that prohibition exists at whatever age. A seven-year-old boy and a seventeen-year-old girl can go off in a corner and they can whip themselves silly. They can cut off bits and pieces, and there is no problem at all, but if a seven-year-old boy and another seventeen-year-old boy go off in a corner they may face fourteen years in prison.

I see no logic in that. I see no sexual equality. I see no justice. One is tempted to put the distinction down to a kind of macho-paranoia. I don't really understand why it is there, why so much concern and so much importance and such a degree of protection is afforded to one orifice and not the other. It just makes no sense to me whatsoever. To me homosexual acts should be treated like any other sexual activity. There are certainly adequate protections under the bill against sexual abuse, so I would simply remove it altogether.

Those are my comments, Madam Chairman.

The Chairman: Who would like to start the questioning? Senator Doyle, I see that you have made some notes.

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman. Perhaps Mr. Smith could enlarge a bit on the question of the limitation of publication of details of a trial, not from the point of view of any time limit but the wisdom of trying to keep whatever happens behind the doors private and secret.

It is said that there is some protection in the anonymity of being an accused person or being a witness in such a case in a large city, but that this is not so in a small city. And I think you would have to confine it to a small city, because even a good medium-size city has its grapevines.

I am sure that all of us have paid some attention to a recent trial in Hamilton involving everything from orgies and cemeteries to murders and what have you. It seemed to me at the time that there was too much appearing about it. Yet the names were, of course, eliminated, and everyone felt very holy when it was finished that at least the people concerned had not been involved. I was told by one of the reporters covering the trial that Hamilton is a sufficiently small city that everyone knew exactly who was being covered, who the parents were, who the accusers were, and who the victims were. But what people did not know was exactly what had happened in the court room because of erratic judgments on what was permissible for publication and what was not.

Mr. Smith: I start off with the premise that you will not be able to prevent knowledge of the identities from seeping into the community. No matter what you do, it will not work. Altogether aside from publication, people will sit in on trials and by word of mouth will convey what is going on. The posi-

[Traduction]

La présidente: ... en fonction de leur comportement dans la salle d'audience.

M. Smith: Oui. Je suis d'accord avec vous. Si quelqu'un tente d'influencer un enfant pendant son témoignage, il est certain qu'il doit quitter la salle.

J'en arrive enfin à la question de la pédérastie. On confirme l'interdiction pour les personnes mineures et l'on se contente d'abaisser l'âge à 18 ans. Je me demande tout simplement pourquoi il y a interdiction, quel que soit l'âge. Un garçon et une fille de dix-sept ans peuvent s'en aller à l'écart et s'en donner à cœur joie, cela ne soulève pas de problème. Mais si deux garçons de dix-sept ans se permettent de faire des choses semblables, ils sont passibles de quatorze ans d'emprisonnement.

C'est tout à fait absurde. Je ne vois pas pourquoi ce qui est admissible dans un cas ne l'est pas dans l'autre. C'est un masochisme doublé de paranoïa. Je ne comprends vraiment pas ce que vient faire cette interdiction, pourquoi on fait grand cas d'une situation pendant que l'on ferme les yeux sur l'autre. Oui, cela me paraît absurde. L'homosexualité doit être traitée comme toute autre activité sexuelle. Je supprimerais simplement cette disposition puisqu'il y a suffisamment de protection contre l'agression sexuelle ailleurs dans le projet de loi.

Voilà ce que j'avais à dire, madame la présidente.

La présidente: L'un d'entre vous a-t-il des questions à poser? Sénateur Doyle, je crois que vous avez pris des notes.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie, madame la présidente. Peut-être que M. Smith pourrait nous en dire davantage sur la publication des détails d'un procès, non quant à la limite de temps, mais quant à l'opportunité de ne pas en révéler certains aspects.

On dit que l'anonymat assure une certaine protection aux accusés ou aux témoins de causes de ce genre dans une grande ville, mais ce n'est pas le cas dans une petite localité. Je pense qu'il faudrait s'en tenir aux petites localités, parce que même une ville de taille moyenne permet, dans une certaine mesure, de garder l'incognito.

Je suis sûr que nous sommes tous au courant d'un procès qui s'est tenu récemment à Hamilton où on a fait état des pires horreurs, d'orgies, de cimetières et de meurtres. Il m'a semblé à l'époque qu'on en parlait trop. Pourtant, les noms des intéressés ont bien sûr été tus, et tout le monde a jugé admirable qu'au moins jusqu'à la fin du procès, l'identité des personnes en cause ait été sauvegardée. Un des journalistes qui suivait le procès m'a dit que parce que Hamilton est une petite ville, tout le monde savait exactement de qui il s'agissait, qui étaient les parents, les accusés et les victimes. Pourtant, la population ne savait pas précisément ce qui se déroulait au tribunal en raison des consignes déconcertantes données au sujet de ce qui pouvait ou ne pouvait pas être divulgué.

M. Smith: Je commencerai par dire que l'on sera incapable d'empêcher la population d'apprendre l'identité des personnes en cause. Quoi qu'on fasse, on ne réussira pas à l'empêcher. Même s'il est interdit de publier des noms, ceux qui assisteront aux audiences raconteront ce qui s'y passe. Je serais d'avis

[Text]

tion I would take is that you are bound to do what you can to protect the identity of the children.

Senator Doyle: Is there not a blanket protection in court on the naming of juveniles?

Mr. Smith: Yes.

Senator Doyle: And it is not specific to this particular bill?

Mr. Smith: No.

Senator Doyle: To underline it, this bill suggests that there should be particular emphasis placed on it by presiding jurors.

Mr. Smith: I think that what you are referring to is provincial legislation under the Family Courts Act.

Senator Doyle: Is that not common?

Mr. Smith: But those judges would not be hearing these types of cases.

Senator Nurgitz: I think that Senator Doyle is referring to the Young Offenders Act, which is about one or two years old. Proceedings under that act are now held in what is called Provincial Judges' Courts, and they involve what we used to call Juvenile Court. I think we are now talking about cases that would be heard in normal criminal courts of varying degrees.

Mr. Smith: We are assuming that the accused here is an adult, so it would be an adult court.

Senator Nurgitz: Are you talking about naming an accused or naming a witness?

Mr. Smith: We are talking about naming a witness or a victim in an adult trial.

Senator Doyle: Is it not a practice that the accused in an adult trial facing a charge such as rape is not identified? Is it not a fact in law as well as in practice?

Senator Nurgitz: I am not aware of a prohibition in law.

Mr. Smith: I am not either, but there may be something.

Senator Nurgitz: Is Senator Doyle referring to a prohibition that a judge can impose such as a ban on publication? We have that a lot. That is one thing.

Senator Doyle: I am talking about a regular trial where there is a ban for the protection of a supposed victim of a rape.

Mr. Macdonald: There is a mandatory prohibition of publishing the complainant's name in sexual offence cases. It is a general publication ban.

Senator Doyle: That is what I am saying.

Mr. Smith: And you are asking why that is not enough to deal with this case?

Senator Doyle: Yes.

Mr. Smith: It seems to me that this provision goes beyond that. If I could ask a question of Mr. Macdonald, I presume that this provision goes beyond that to say that not only must the name be published, but the judge has the power to say that

[Traduction]

qu'il faut faire ce qu'on peut pour protéger l'identité des enfants.

Le sénateur Doyle: En général, n'est-il pas garanti que les noms des mineurs seront tenus secrets?

M. Smith: Oui.

Le sénateur Doyle: Et cette protection n'est pas garantie uniquement par le projet de loi dont il est question ici?

M. Smith: Non.

Le sénateur Doyle: Ce projet de loi souligne que les présidents du tribunal devraient insister là-dessus.

M. Smith: Je pense que vous faites référence à une loi provinciale, la Loi sur les tribunaux de la famille.

Le sénateur Doyle: N'est-ce pas habituel?

M. Smith: Mais ces juges n'entendraient pas des causes de ce genre.

Le sénateur Nurgitz: Je pense que le sénateur Doyle fait référence à la Loi sur les jeunes contrevenants, qui date d'un an ou deux. En vertu de cette loi, les poursuites se tiennent devant les tribunaux des juges provinciaux et visent ce que nous appellions autrefois les tribunaux pour enfants. Il est question ici, je pense, de causes qui seraient entendues devant les cours d'assises normalement compétentes, à différentes instances.

M. Smith: Nous présumons que l'accusé est un adulte et qu'il serait jugé par un tribunal pour adultes.

Le sénateur Nurgitz: Parlez-vous d'identifier l'accusé ou le témoin?

M. Smith: Il est question ici de l'identification d'un témoin ou d'une victime dans un procès mettant en cause des adultes.

Le sénateur Doyle: N'est-ce pas la coutume de taire le nom d'un adulte accusé de viol? N'est-ce pas un fait reconnu par la loi et par l'usage?

Le sénateur Nurgitz: A ma connaissance, la loi n'interdit par la divulgation.

M. Smith: A ma connaissance non plus, mais c'est possible.

Le sénateur Nurgitz: Le sénateur Doyle veut-il dire qu'un juge peut interdire la divulgation des noms des accusés? Cela se fait souvent. C'est autre chose.

Le sénateur Doyle: Je parle d'un procès normal où il est interdit de divulguer les noms pour assurer la protection d'une présumée victime de viol.

M. Macdonald: Il est obligatoirement interdit de divulguer le nom du plaignant dans les causes de délit sexuel. Cette interdiction est générale.

Le sénateur Doyle: C'est ce que je dis.

M. Smith: Et vous demandez pourquoi elle n'est pas suffisante dans ce cas-ci?

Le sénateur Doyle: Oui.

M. Smith: Il me semble que la disposition va même plus loin. Si je peux m'adresser à monsieur Macdonald, je présume que cette disposition stipule que non seulement le nom des personnes en cause doit être tenu secret, mais aussi que le juge a

[Text]

this detail, that detail and the other detail cannot be published as well.

Mr. Macdonald: The bill goes beyond that in that it extends to other offences, the new offences in the bill and to protecting the identity of young witnesses.

The Chairman: In fact, it extends to protecting any witnesses whose names might be linked with the accused. In that circumstance, it could extend to a whole range of witnesses.

Senator Doyle: And for whatever purpose.

The Chairman: Yes, adult and otherwise.

Senator Doyle: I do not think that the act defines the purposes, but, for example, if a 12 year old girl is testifying in a rape case merely as a witness, she is still not identified under the existing law.

Mr. Macdonald: Under the existing law, she could not be identified if publishing her identity would lead to the identification of the complainant. If the identification of the complainant is not a concern, then she could be identified. But the bill would extend protection to the witness's identity, notwithstanding his or her relationship to the complainant.

Mr. Smith: I guess my answer to your question, if I understand it, is that I would support a wide discretion on the part of the judge to forbid publication of aspects of the trial that could reasonably be assumed to lead to disclosure of the identity of the children involved. That kind of narrow definition is not included in the bill. I have already said with regard to another aspect of the bill that I think that the definition should be tighter. I find it very loose. It could mean total prohibition of just about anything in the trial, and I would be against that. I think the definition should set for the judge some standard that would have to be met in ordering prohibition. That, in turn, would put editors in the position of being able to assess much better whether or not they should publish. I do not know from reading it whether the bill assumes that the judge will specify what cannot be published or whether he just makes it a general order by saying, "Don't publish anything that would disclose identity." If that is the case, it puts an editor in a terrible quandary as to what to publish and what not to publish.

I guess I would say that there should be a more explicit standard under which the judge must operate. Perhaps reasonableness is the standard, but I think the matter should be examined. The second issue is whether the judge should be required to specify what should not be published at the time. This would mean that at the close of each day's hearing the judge would have to say what should or should not be published. That seems to me to be very cumbersome. If there were a more explicit definition in the bill, then it could be left to the press. I did not see any penalties in the bill for publishing.

Senator Nurgitz: By the press?

Mr. Smith: Yes.

Senator Nurgitz: It is contempt of court.

Senator Doyle: That is my understanding. But if there are to be specific situations left to judges, then they should be in the bill. The judge should be required to spell them out. We are all familiar with cases where there have been instructions from

[Traduction]

le pouvoir d'exiger que tel ou tel renseignement ne soit pas divulgué non plus.

M. Macdonald: Le projet de loi va plus loin parce qu'il vise d'autres délits, les nouveaux délits prévus dans le projet de loi et qu'il assure la protection de l'identité des jeunes témoins.

La présidente: En fait, il assure la protection de tous les témoins dont les noms pourraient être liés à l'accusé. En ce sens, il pourrait viser de nombreux témoins.

Le sénateur Doyle: Et pour n'importe quelle raison.

La présidente: Oui, adulte ou non.

Le sénateur Doyle: Je ne pense pas que la loi précise les raisons. Mais, par exemple, si une enfant de 12 ans témoigne dans une cause de viol, simplement à titre de témoin, la loi actuelle assure son anonymat.

M. Macdonald: Conformément à la loi actuelle, son nom ne serait pas dévoilé si son identité permettait d'identifier le plaignant. Autrement, on pourrait le divulguer. Mais le projet de loi assurerait l'anonymat des témoins, quels que soient leurs liens avec le plaignant.

M. Smith: J'espère avoir bien compris votre question. A mon avis, on devrait accorder au juge une grande discrétion en ce qui a trait à la non-publication de certaines délibérations qui pourraient selon toute apparence raisonnable, permettre l'identification des enfants en cause. La définition formulée dans le projet de loi n'est pas aussi restreinte. J'ai déjà dit au sujet d'un autre aspect du projet de loi qu'il faudrait resserrer cette définition. Je la trouve trop large. En effet, elle permet d'interdire la divulgation d'à peu près tout le procès, et je m'y oppose. Je pense qu'elle devrait énoncer une norme pour le juge et cette norme devrait être respectée. Elle aiderait les rédacteurs en chef à évaluer beaucoup mieux ce qu'ils devraient ou non publier. Son libellé actuel ne m'indique pas si le juge précisera ce qui ne peut être divulgué ou s'il se bornera à donner des directives générales, notamment «de ne rien divulguer qui pourrait permettre d'identifier les personnes en cause». Avec des directives de ce genre, il est très difficile pour un rédacteur en chef de déterminer ce qu'il doit ou non publier.

Je dirais qu'il faudrait préciser la norme en vertu de laquelle le juge doit agir. Le jugement est peut-être la norme, mais je pense qu'il faudrait examiner la question. Ensuite, il faudrait déterminer si le juge ne devrait pas préciser au fur et à mesure ce qui doit être tenu secret, c'est-à-dire qu'à la fin des audiences, chaque jour, le juge devrait dire ce qui peut être divulgué et ce qui ne peut l'être. Cette façon de procéder me paraît très compliquée. Si la définition du projet de loi était plus explicite. On pourrait laisser la décision à la discrétion de la presse. Le projet de loi ne prévoit aucune sanction en cas de divulgation.

Le sénateur Nurgitz: Par la presse?

M. Smith: Oui.

Le sénateur Nurgitz: C'est un outrage au tribunal.

Le sénateur Doyle: C'est ce que je crois. Mais s'il doit y avoir des situations précises laissées à la discrétion du juge, elles doivent être énoncées dans le projet de loi. Le juge devrait être tenu de les énoncer. Nous connaissons tous des causes où

[Text]

the bench such as, "I don't want you to print that." Then at the close of the sitting the reporter concerned goes to the judge and inquires as to when the ban began, "Did it begin before you said, 'don't print that', or in fact did it include the instruction?" I have had the answer to that question from judges, because that is what you hire lawyers for. So I think, if you are writing law, you have to be precise.

Mr. Smith: I don't think you can write law to cover every specific case.

Senator Doyle: You can write law to describe the nature of the discretion—how complete it is.

Mr. Smith: Yes, indeed; and the standard that the judge has to meet. Are you going the next step and saying that at the close of court hearings each day he should say, "You do not publish this, this and this?"

Senator Doyle: I think if he issues an instruction, he should be clear enough in the instruction that there is no question to be asked at the end of the day. He has said, "Don't publish this piece of evidence," and he has no reason to answer questions beyond that.

Mr. Smith: I was thinking of something not quite so rigorous, where the standard was set out in terms of saying, for instance, that you are not to disclose any information that could reasonably be assumed to disclose the identity of the victim to anyone who did not have prior knowledge of the apprehension of the accused, or anyone who did not have knowledge of the situation.

Senator Doyle: This was a lively issue during the various Horsburgh trials.

Mr. Smith: That is going back a way.

Senator Doyle: That is going back a way, but it is still a stand-out case because it went through three trials.

Mr. Smith: Yes.

Senator Doyle: It involved a group of juvenile witnesses and a lonely defendant.

Mr. Smith: It would put publishers in a much easier position if the judge specified what was not to be published and they published everything else. There is some danger with specificity—in other words, if the judge says, "Do not publish this," and that means that everything else is open.

Senator Nurgitz: It sure is a way to get around the act.

Mr. Smith: Everything else is fair game. When will the judge forget to say, "Oh, and do not publish that piece of evidence, either." If you adopt your approach, you can publish that piece of evidence. If you adopted mine, you would have the story written, your editors would edit it, your lawyer would come in and, if he is anything like the editors I had to deal with, he would say, "Damn it, you cannot do that; it does not meet the test!"

Senator Doyle: I would also remind you that in probably 80 per cent of the newspapers in this country, the lawyer does not come in and does not deliver an opinion—lawyers being as

[Traduction]

le juge a interdit d'imprimer tels ou tels renseignements. Puis, à la fin des audiences de la journée, le journaliste va demander au juge si l'ordre de non-divulgaration est également frappée d'interdit. J'ai obtenu réponse à cette question des juges parce que c'est ce pourquoi on fait appel à des avocats. Je pense qu'il faut être précis quand on rédige des lois.

M. Smith: Je ne pense pas qu'on peut tout prévoir dans une loi.

Le sénateur Doyle: On peut y préciser la nature, c'est-à-dire l'importance, de la discrétion accordée.

M. Smith: Oui, bien sûr et la norme que le juge doit respecter. Allez-vous jusqu'à dire qu'à la fin des audiences de la journée, il devrait indiquer ce qui ne doit pas être divulgué?

Le sénateur Doyle: À mon avis, s'il donne un ordre, il devrait l'énoncer de façon assez claire pour qu'il n'y ait pas lieu d'y revenir à la fin de la journée. Après avoir indiqué de ne pas divulguer tel ou tel élément de preuve, il n'aurait aucune raison de répondre à d'autres questions à ce sujet.

M. Smith: Je pensais à des directives pas aussi rigoureuses, où la norme indiquerait, par exemple, de ne pas divulguer les renseignements qui pourraient, selon toute apparence raisonnable, permettre de faire connaître l'identité de la victime à qui-conque n'était pas déjà au courant de l'arrestation de l'accusé ou de la situation.

Le sénateur Doyle: Cette question était au cœur des différends procès de Horsburgh.

M. Smith: C'est un peu loin.

Le sénateur Doyle: C'est un peu loin, mais c'est encore une cause célèbre, puisque il y a eu trois procès.

M. Smith: Oui.

Le sénateur Doyle: Le procès mettait en cause un groupe de jeunes témoins et un seul accusé.

M. Smith: Il serait beaucoup plus simple pour les éditeurs si le juge précisait ce qui ne doit pas être publié et les laissait publier le reste. Il est dangereux d'être trop précis. Autrement dit, si le juge indique de ne pas publier tel ou tel renseignement, tout le reste peut l'être.

Le sénateur Nurgitz: C'est évidemment une façon de contourner la loi.

M. Smith: Tout le reste peut être utilisé par les journalistes. Si les juges oublient d'interdire la divulgation de tel ou tel élément de preuve, selon votre méthode d'approche, il reste possible de le divulguer. Selon ma méthode d'approche, l'article serait rédigé, les rédacteurs en chef en dirigeraient la publication, l'avocat interviendrait et, s'il ressemble aux rédacteurs en chef auxquels j'ai affaire, il dira qu'on ne peut pas publier cet article, qu'il ne répond pas aux normes.

Le sénateur Doyle: Je vous rappelle également que dans probablement 80 p. 100 des journaux du pays, il n'y a pas d'avocat qui donne son avis—au prix où les avocats coûtent. Les

[Text]

expensive as they are. The editors of smaller newspapers are inclined to say, "if you have any doubt, leave it out."

Mr. Smith: Yes.

Senator Doyle: Then we do not have to call Willoughby, Finch and Pierce and tell them to come down here and look at it.

Mr. Smith: You are using an argument of poor newspapering—

Senator Doyle: Yes; and that does not have a place.

Mr. Smith: —to bolster an argument for legislation. I do not think it is a proper argument to make.

If you have that kind of attitude where you just leave it out, then, from the position of this committee, the child is protected and it is of no concern.

Senator Doyle: The accused, perhaps, may not be—depending upon what is left out.

Mr. Smith: Yes; I am sorry. You are right.

Senator Doyle: That brings me to my final question, which is about the publication of the name of the accused, which is generally accepted now. Nothing in this bill would change that.

Mr. Smith: I read the bill the contrary way, that the bill would prohibit the publication of the name of the accused if it would lead to the identification of the victim.

Senator Nurgitz: Sure.

The Chairman: I agree there. I think that would be appropriate in that instance.

Senator Doyle: But, say in the event it is the child's father.

Senator Nurgitz: Yes; that is right if, a "John Jones" is being tried for incest.

Mr. Smith: The child's father, uncle, et cetera.

Senator Doyle: Yes. I am thinking of it in the terms where it might be left out, simply out of deference to the position of the accused as an innocent person until such time as he is proved guilty. I am raising that question because, unfortunately—or fortunately—probably no greater stigma can be attached to a citizen than to be accused of molesting children. Should that man be identified and carry that stigma—where there is smoke there is fire—for the rest of his life, even though he might be found not guilty?

Mr. Smith: I would say yes. This may sound harsh, but on the one hand it is one of the prices of living in a society, namely, that there are risks involved. If you are falsely accused, you have the right to a fair trial and to be declared innocent. Part of the process of finding you innocent may come through the publication of the name. For example, Alfred Jones is on trial and someone reads that Alfred Jones is on trial for this or that and comes forward. How many times have you read in the newspapers that somebody picked up the newspaper, read something in it, and went to the police saying, "I know something about this." It can be harsh, as you describe,

[Traduction]

rédacteurs en chef des petits journaux sont portés à dire qu'il ne faut pas publier si on a le moindre doute.

M. Smith: Oui.

Le sénateur Doyle: Donc, nul besoin d'appeler nos avocats et de leur demander d'examiner la question.

M. Smith: Vous utilisez un argument de mauvais journalisme...

Le sénateur Doyle: Oui; et cela n'a pas sa place.

M. Smith: ... pour étayer un argument en faveur de l'adoption d'une loi. Je ne crois pas que ce soit un bon argument.

Si vous décidez de ne pas publier, du point de vue du comité, l'enfant est protégé, et il n'y a pas de problème.

Le sénateur Doyle: L'accusé, peut-être ne serait pas—tout dépend de ce qui n'est pas publié.

M. Smith: Oui; je suis désolé. Vous avez raison.

Le sénateur Doyle: Ce qui m'amène à ma dernière question, concernant la publication du nom de l'accusé, qui est généralement acceptée maintenant. Rien dans ce projet de loi ne modifierait la situation.

M. Smith: J'interprète le projet de loi d'une autre façon, c'est-à-dire qu'il interdirait la publication du nom de l'accusé si cela risquait de déboucher sur l'identification de la victime.

Le sénateur Nurgitz: C'est certain.

La présidente: Je suis d'accord. Je crois qu'il faudrait le faire dans ce cas.

Le sénateur Doyle: Mais disons qu'il s'agisse du père de l'enfant.

Le sénateur Nurgitz: Oui; c'est vrai si le père subit son procès pour inceste.

M. Smith: Le père de l'enfant, l'oncle, etc.

Le sénateur Doyle: Oui. Je pense au cas où le nom ne serait pas publié—simplement parce que l'accusé est innocent jusqu'à preuve du contraire. Je soulève cette question parce que malheureusement—ou heureusement—il n'y a rien de pire pour une personne que d'être accusée d'avoir agressé des enfants. Devrait-on identifier cet homme pour qu'il reste marqué toute sa vie—il n'y a pas de fumée sans feu—même s'il est possible qu'il ne se soit pas déclaré coupable?

M. Smith: Je dirais oui. Cela semble peut-être dur mais, d'une part, cela fait partie du prix qu'il en coûte pour vivre dans une société, c'est-à-dire qu'il y a certains risques. Si vous êtes faussement accusé, vous avez le droit d'obtenir un procès équitable et d'être déclaré innocent. Une partie du processus qui aboutit à la déclaration de votre innocence peut exiger la publication de votre nom. Par exemple, combien de fois avez-vous entendu dire que quelqu'un était allé raconter à la police ce qu'il savait, après avoir lu dans les journaux qu'une de ses connaissances subissait son procès. C'est peut-être dur, comme vous le dites, pour une personne, mais cela signifie également la liberté pour une autre.

[Text]

on an individual; it can also mean freedom for some other individual.

Senator Doyle: Good answer.

Senator Fairbairn: I am glad you are here today, because this is the first time we have heard a comment on videotaping from the perspective of the power or the use of the medium itself. To date we have heard of it as a tool for presenting a child's evidence and also protecting a child. Mr. Smith, if the provisions of the five guidelines that you listed were adopted, what is your personal view, in general terms, of the efficacy of viewing video evidence?

Mr. Smith: I find myself severely torn on this one because I sympathize so strongly with what the bill is trying to do. When you speak of efficacy, I think the power of the videotape, even circumscribed, as I suggest, is going to be very strong because it is taken at an emotional time and the child will probably be emotional. Furthermore, it is appearing in a different era. It is almost a hundred years hence in a courtroom.

You people know the power of television. Why is it that during Question Period you do not allow the camera to roam around? You prohibit it in the same way to minimize the effect. In balance I would be in favour of it on the assumption that when it is controlled tightly, the members of the jury—and they are just like you and I—will have a sufficient degree of reason and reasonableness to come to a fair conclusion.

The Chairman: May I just make a comment here? Mr. Smith, the provision here is that the videotape may be used soon after the alleged offence has been committed. Almost every witness we have had to date has said that that section is not good enough, because very often it could be a year after the alleged offence. So almost everyone has recommended that the section itself should be amended to read "soon after disclosure of the alleged offence". I believe that that is one section the minister is prepared to deal with and to make that change. So in fact the acts complained of may have taken place one, two or three years prior to that. I only tell you that because there may not be the emotionalism of an immediate event.

Another piece of testimony we got was that sometimes very young children, or even older children, don't even realize that the act complained of is in fact something bad or nasty. So there is not necessarily an element of emotionalism there. It can be a very matter of fact recounting of something funny that happened.

Mr. Smith: But there will be emotional ones.

The Chairman: Oh, I agree.

Senator Fairbairn: Would you recommend—and Lord knows how this could be done—that guidelines be written into the act?

Mr. Smith: Indeed.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Bonne réponse.

Le sénateur Fairbairn: Je suis heureuse que vous soyez ici aujourd'hui, parce que c'est la première fois que nous entendons un commentaire sur l'enregistrement magnétoscopique du point de vue du pouvoir ou de l'utilisation de ce procédé. Jusqu'ici, on en avait fait état comme d'un outil pour présenter le témoignage d'un enfant et également pour le protéger. Monsieur Smith, si les cinq lignes de conduite que vous avez énumérées étaient acceptées, que pensez-vous personnellement de l'efficacité générale du visionnement d'un témoignage enregistré?

M. Smith: Je suis personnellement très déchiré sur cette question parce j'appuie l'objet de ce projet de loi. Quand vous parlez d'efficacité, j'estime que le pouvoir de l'enregistrement magnétoscopique, même limité comme je le propose, sera très fort parce que le témoignage sera enregistré à un moment critique et que l'enfant sera probablement en crise. En outre, on le visionnera à une époque différente, car la salle d'audience est à un siècle de l'événement.

Vous connaissez le pouvoir de la télévision. Pourquoi ne permet-on pas à la caméra de filmer librement pendant la période des questions à la Chambre des communes? On l'interdit pour les mêmes raisons, c'est-à-dire minimiser les effets. Au total, je serais en faveur des témoignages enregistrés, en tenant pour acquis que si cette procédure est sévèrement contrôlée, les membres du jury—they are just like you and I—auront une compréhension et un jugement suffisants pour en arriver à une juste conclusion.

La présidente: Puis-je formuler une observation ici? Monsieur Smith, la disposition dont il est question ici stipule qu'un enregistrement magnétoscopique peut être utilisé peu de temps après que l'infraction présumée a été commise. Presque tous les témoins qui ont comparu jusqu'ici nous ont déclaré que cet article n'est pas suffisant, parce qu'il arrive très souvent que le procès a lieu un an après l'infraction présumée. C'est pourquoi ils nous ont presque tous recommandé de modifier l'article de façon qu'il précise «peu après la communication de l'infraction présumée». Je crois que dans un article, le ministre est prêt à apporter la modification demandée. Donc, en fait, les actes reprochés peuvent avoir eu lieu un, deux ou trois ans auparavant. Je vous dis simplement qu'à cause de cela, il peut ne pas y avoir toute l'émotivité que suppose un événement récent.

Dans un autre témoignage, on nous a dit que parfois, de très jeunes enfants, ou même des enfants âgés, ne réalisent même pas que les actes reprochés sont réellement mauvais ou obscènes. Il n'y a donc pas nécessairement un élément d'émotivité ici. Il peut s'agir d'un récit très meurtre d'un événement amusant qui s'est produit.

M. Smith: Mais il y aura aussi des cas pathétiques.

La présidente: Je suis d'accord.

Le sénateur Fairbairn: Recommanderiez-vous—et Dieu sait comment on pourrait le faire—que la loi précise exactement la méthode à suivre?

M. Smith: Exactement.

[Text]

Senator Fairbairn: In your mind—

Mr. Smith: May I just add another comment?

Senator Fairbairn: Surely.

Mr. Smith: Not only must there be protection of the individual who is on trial but there must be uniformity of practice in all courts, so that the same thing is happening in Vancouver as is happening in Ottawa.

Senator Fairbairn: As to who should do the interviews, we have wrestled with this one too. A number of witnesses have suggested that this is absolutely vital to the usefulness of the video, and that social workers or people in that element who are used to dealing with children and have a perception of abuse and how to deal with it should do the interviews. Have you any thoughts on that?

Mr. Smith: Yes, I have been wrestling with that one too.

Senator Fairbairn: Do people need to be trained in this?

Mr. Smith: As you know, children are very susceptible to suggestion.

Senator Fairbairn: I know.

Mr. Smith: And I would worry about people from the sphere of social work doing the interviewing, on the basis of their impartiality, as much as I would be worried about the police, at the other end of the spectrum, doing the interviewing on the basis of their impartiality. By and large that leaves only one area left, which is the crown attorney's office itself. I suppose that is where I would come down. It would be beneficial, as you started to suggest, to have people specially trained for the job. That would be ideal, but I don't know that we have the resources to do that. It may be fine in Ottawa but what about Smith's Falls.

Senator Nurgitz: And what about the Northwest Territories?

Mr. Smith: yes. So I think I would say it should be done by the crown attorney's office. Another suggestion is the office of the official guardian, but they are not usually learned in the criminal law but rather basically in the civil law. That would leave it open to criticism that these people are not suitably trained to elicit responses and answers from children.

Senator Fairbairn: Particularly from small children—

Mr. Smith: Yes, small children.

Senator Fairbairn: —whose associations are not adult associations.

Mr. Smith: Yes. Again you are faced with the problem that no matter who you choose it is not the perfect person.

Senator Fairbairn: Could there be a combination?

Mr. Smith: Well, certainly there could be a combination if you have the resources. If you have a crown attorney's office that has the resources, it can say to Charlie or to Mary, "All right, you are going to be the person who does this and we want you to spend some time training and acquiring the neces-

[Traduction]

Le sénateur Fairbairn: Selon vous . . .

M. Smith: Puis-je ajouter une autre observation?

Le sénateur Fairbairn: Certainement.

M. Smith: Non seulement doit-on prévoir la protection de l'accusé, mais également assurer l'uniformisation de la procédure dans tous les tribunaux, de façon que les mêmes règles s'appliquent autant à Vancouver qu'à Ottawa.

Le sénateur Fairbairn: En ce qui concerne les personnes qui devraient faire les entrevues, nous avons buté sur cette question également. Un certain nombre de témoins ont laissé entendre que cet aspect est absolument essentiel à l'utilité de l'enregistrement et qu'il faudrait faire appel à des travailleurs sociaux ou des personnes compétentes qui sont habituées à traiter avec des enfants et savent comment aborder la question des agressions. Avez-vous réfléchi là-dessus?

M. Smith: Oui, je me suis posé la question aussi.

Le sénateur Fairbairn: Les personnes qui font les entrevues devraient-elles avoir reçu une formation spéciale?

M. Smith: Comme vous le savez, les enfants sont très vulnérables aux insinuations.

Le sénateur Fairbairn: Je le sais.

M. Smith: Je m'inquiéterais autant que ce soit des travailleurs sociaux ou des policiers qui fassent les entrevues, en raison de l'impartialité. Dans l'ensemble, il ne reste que le bureau du procureur général lui-même. Je suppose que c'est lui qui devrait le faire. Il serait commode, comme vous avez commencé à le dire, d'avoir des personnes spécialement formées pour ce travail. Ce serait idéal, mais je ne crois pas que nous ayons les ressources voulues. Ce sera possible à Ottawa, mais à Smith's Falls . . .

Le sénateur Nurgitz: Et dans les Territoires du Nord-Ouest?

M. Smith: Oui. Par conséquent, je crois que ce devrait être fait par le bureau du procureur général. On a proposé aussi que ce soit celui du tuteur officiel, mais ces personnes connaissent habituellement mieux le droit civil que le droit pénal, et on pourrait toujours dire qu'elles ne sont pas formées pour faire parler les enfants.

Le sénateur Fairbairn: Particulièrement les bambins . . .

M. Smith: Oui, les bambins.

Le sénateur Fairbairn: . . . qui ne réagissent pas comme des adultes.

M. Smith: Oui. Vous avez encore la même difficulté: Peu importe qui vous choisissez, ce n'est pas la personne idéale.

Le sénateur Fairbairn: Ne pourrait-on trouver une solution de compromis?

M. Smith: On pourrait certainement le faire à condition d'en avoir les moyens. Si un bureau de procureurs de la Couronne a les moyens de désigner une personne qui assumera ces fonctions et de lui laisser le temps de recevoir la formation pertinente et d'acquérir le doigté nécessaire, ce serait possible. Il

[Text]

sary sensitivity.” You may find that the local crown attorney in a small town is really good at this sort of thing.

Senator Nurgitz: But you may not, and then you are really dead in the water because there isn’t a second or third one.

Senator Fairbairn: We have heard evidence of videos being used in certain parts of the United States too, and it is very workable. I guess for me the person who asks the question is really one of the most vital elements of this powerful medium.

Mr. Smith: That is why I think that person should be on the screen the whole time.

Senator Fairbairn: Yes, and I was very glad you said that.

Thank you, Madam Chairman.

The Chairman: Senator Nurgitz.

Senator Nurgitz: Just a couple of quick questions, Mr. Smith. I did hear that in your other life you were a lawyer.

Mr. Smith: In the far distant and dim past.

Senator Nurgitz: Well, you are not alone in that. In fact, you can see that those of us who stand for truth and justice, like the Chairman and I, are always against these has-beens of the media we have here. My experience was in the criminal law field for a number of years, and I can tell you that in all the different kinds of cases I acted in—including some deaths involved in child abuse cases—I never ever met a person who came to terms in the kind of calm cool way you describe. It seemed to me that the trial day was the day that every client I ever had, guilty or innocent, was really a bundle of nerves and showed it, and you should have seen the guy’s lawyer.

But I hear what you are saying. Perhaps it is true that he can come to better terms, but I don’t think it is every quite as black and white as you say. An accused is still an accused. Many of us could walk into a room where they have accuseds and complainants and police and whatever, and we could pick out the policemen and I know I could pick out the accused. So I point that out to you, that in my view the difference is less than what you have described.

Mr. Smith: Senator, you had to leave for a few minutes to answer the bell.

Senator Nurgitz: Yes.

Mr. Smith: So you didn’t hear the rationale for the specific guidelines that I was suggesting. That rationale is to have the videotape reflect as closely as possible to what the jury sitting in the box would normally see in a courtroom.

Senator Nurgitz: Some of the small difficulties I have are these. First of all, take a case of child abuse. A complaint is made and evidence is videotaped. The videotape and package proceedings start. By the way, you were absolutely right when you were talking about the time element involved. We had

[Traduction]

se peut que le procureur de la Couronne d’une petite localité se révèle très compétent dans ce genre de fonctions.

Le sénateur Nurgitz: L’inverse est également possible et, en ce cas, rien ne va plus, car il n’y en a pas de deuxième ou de troisième.

Le sénateur Fairbairn: Certains témoins nous ont dit que les enregistrements magnétoscopiques sont aussi utilisés dans certaines parties des États-Unis et que tout fonctionne très bien. À mon avis, celui qui pose les questions est vraiment l’un des éléments primordiaux de ce puissant médium.

M. Smith: C’est pourquoi je pense qu’on devrait le voir sur l’écran durant tout l’interrogatoire.

Le sénateur Fairbairn: En effet, et je suis très heureuse de vous l’entendre dire.

Je vous remercie, madame la présidente.

La présidente: Sénateur Nurgitz.

Le sénateur Nurgitz: J’ai seulement deux brèves questions à vous poser, monsieur Smith. Vous avez bien dit que vous avez déjà été avocat.

M. Smith: Il y a belle lurette.

Le sénateur Nurgitz: Vous n’êtes pas le seul dans cette situation. En fait, ceux qui se font les défenseurs de la vérité et de la justice, par exemple, la présidente et moi-même, ont toujours été contre ces veilles croutes des médias que nous avons ici. J’ai pratiqué le droit pénal pendant un certain nombre d’années et je puis vous dire que dans toutes les affaires dont j’ai été saisi, y compris certains décès résultant d’infractions sexuelles à l’égard d’enfants, je n’ai jamais rencontré personne qui affichait une allure calme et décontractée comme celle que vous avez décrite. Le jour du procès, tous mes clients, qu’ils soient coupables ou innocents, étaient des paquets de nerfs et cela se voyait. Vous pouvez vous imaginer dans quel état était leur avocat.

Cela dit, je comprends votre point de vue; il se peut que le témoin puisse avoir bonne contenance, mais je ne crois pas que ce soit aussi tranché que vous le dites. Un accusé reste un accusé. Dans une salle d’audience où se trouvent des accusés, des plaignants, des policiers, etc., bon nombre d’entre nous pourraient désigner les policiers. Moi je sais que je pourrais désigner l’accusé. Aussi, à mon avis, la différence est plus ténue que vous ne le laissez entendre.

M. Smith: Monsieur le sénateur, vous avez dû vous absenter lorsque la sonnerie s’est fait entendre.

Le sénateur Nurgitz: En effet.

M. Smith: Vous n’avez donc pas entendu ma justification des principes directeurs que je préconise. Ainsi, il faut s’employer à ce que l’enregistrement magnétoscopique reflète le plus fidèlement possible ce que les membres du jury verraient normalement dans une salle d’audience.

Le sénateur Nurgitz: Voici certains des points qui m’agacent un peu. Supposons qu’un enfant ait été victime d’une infraction sexuelle, qu’une plainte soit déposée, que le témoignage soit enregistré sur bande magnétoscopique et que le procès débute. Incidemment, vous avez tout à fait raison de parler des

[Text]

people here from Nova Scotia, where you would have thought they could have gotten to trial in six to nine months, tell us that it sometimes took two years to get to trial. I leaned over to someone sitting next to me and said, "Can you imagine what happens in Montreal, Toronto and Vancouver?" Sometimes it takes three to four years.

So I understand what the videotape would do. In that process defence counsel wants to interview the witness. The child doesn't have to do a second go-round. The crown attorney is preparing his case. He just puts the video on. Now, at the trial the child must come and testify and I can well imagine the crown attorney saying, "And were you shown a video this morning? Was that an actual tape of you?" And the child would say yes. I imagine there would be guidelines that would have to be adhered to. "Do you say that what you said as it appears on the tape is correct?" and the child would have to confirm the contents of the tape. But it is just like a statement. The defence would be able to pick on inconsistencies between what was involved at the trial and that statement.

Senator Fairbairn: What happens if they take a video from a very small child and by the time that child gets into court he is two years older? Something happens to the child when he is four and, when he gets into court he is six and he sees the video and says, "Yes, I agree with all that but there are other things that come to my mind." Would that wipe out the video as a useful piece of evidence?

Senator Nurgitz: No. I suppose none of us really know. We all can conjecture on this. It is a statement. It is just a statement, and I won't even get down to asking Mr. Smith about one of the guidelines we just covered. Let me talk about an adult. You as an adult witness give a statement. That statement is made known to the defence counsel, even though you are a witness for the crown. During the course of your evidence you say, "Not only did I see one, two and three, but let me tell you, Your Honour, about four and five, as I now remember." The defence counsel can try to discredit you and say, "Didn't this event happen closer to the time, and suddenly you have some new-found information? When did you realize it was missing?" And you will say, "About six months ago I woke up in the middle of the night and it struck me." "Did you phone anybody and tell him?" "No I didn't." "You kept this to yourself?" The witness may or may not be discredited. The witness, including a child, will have to stand or fall on whether he or she is considered to be believable.

Mr. Smith: One of the real dangers I see is that the child, in giving videotaped evidence is, of course, not cross-examined. At the trial some two years later there is some conflicting testimony or something and you say, "Why did you say that?" and he simply says, "Well, I don't remember now."

[Traduction]

délais encourus. On aurait pu penser qu'en Nouvelle-Écosse les délais étaient de six à neuf mois pour la tenue d'un procès, mais certains nous ont dit qu'on a déjà attendu deux ans. Pouvez-vous vous imaginer ce qu'ils sont à Montréal, à Toronto et à Vancouver? Il faut parfois attendre trois ou quatre ans.

Cela dit, je comprends à quoi servirait l'enregistrement magnétoscopique. Au cours du procès, si l'avocat de la défense voulait interroger le témoin, l'enfant n'aurait pas à reprendre son témoignage. Le procureur de la Couronne préparerait son réquisitoire. Il présenterait simplement l'enregistrement. L'enfant viendrait ensuite témoigner et le procureur de la Couronne pourrait lui demander s'il a vu l'enregistrement le matin même et si c'est bel et bien lui qu'on y voit. L'enfant pourrait alors en donner confirmation. Il y aurait sans doute des lignes directrices à respecter. «Avez-vous vraiment dit la vérité dans ce qui est contenu dans l'enregistrement» et l'enfant devrait le confirmer. Ce serait comme une déclaration. La défense pourrait relever les contradictions entre ce qui a été dit au procès et ce qui est contenu dans la déclaration.

Le sénateur Fairbairn: Que se passerait-il si on faisait un enregistrement magnétoscopique avec un très jeune enfant, mais que celui-ci ne comparait en cour que deux ans plus tard? Il aurait vécu quelque chose à quatre ans, il en aurait six au moment de témoigner et, en voyant l'enregistrement, il déclarerait: «Oui, je reconnais tout cela, mais d'autres choses me viennent à l'esprit.» Est-ce que cela enlèverait toute valeur à l'enregistrement comme élément de preuve?

Le sénateur Nurgitz: Non. Je suppose que personne d'entre nous ne le sait vraiment. Nous ne pouvons que faire des conjectures. Il s'agit d'une déclaration. C'est simplement une déclaration, et je ne vais pas demander à M. Smith de développer au sujet d'une des lignes directrices que nous venons d'évoquer. Parlons du cas d'un adulte. Vous venez témoigner en tant qu'adulte. Cette déclaration est communiquée à l'avocat de la défense, même si vous êtes un témoin de la couronne. Au cours de votre déposition vous déclarez: «Non seulement ai-je vu les faits un, deux et trois, mais j'aimerais vous parler, Votre Honneur, des faits quatre et cinq tels que je me les rappelle.» L'avocat de la défense pourra tenter de vous discréditer en disant: «Est-ce que ce fait ne s'est pas produit plus près de l'époque où est survenu l'événement, alors que vous avez soudainement de nouveaux renseignements? Quand avez-vous pris conscience que ces éléments manquaient?» Et le témoin de répondre: «Il y a environ six mois, je me suis réveillé au milieu de la nuit et cela m'a frappé.» «Avez-vous appelé quelqu'un pour l'en informer?» «Non.» «Vous avez gardé cela pour vous?» Cette déclaration risque de discréditer le témoin. Un témoignage, y compris celui d'un enfant, sera retenu ou rejeté selon qu'il est jugé crédible.

M. Smith: Selon moi, un des risques réels tient au fait que l'enfant qui témoigne par enregistrement magnétoscopique ne subit évidemment pas de contre-interrogatoire. Au procès qui a lieu deux ans plus tard, survient un témoignage contradictoire, ou quelque chose d'autre et on demande à l'enfant: «Pourquoi avez-vous dit cela?» Et lui de répondre: «Eh bien, je ne me rappelle pas.»

[Text]

Senator Fairbairn: This is what the Canadian Bar Association was getting at.

Mr. Smith: What is going to be the most powerful impact on the jury?

Senator Nurgitz: What was on the tape.

Mr. Smith: Probably.

The Chairman: I assume that under the ideal circumstances you have suggested it would be beneficial to have an overall view of the videotape, seeing the person doing the questioning as well as the child. That would still carry a lot of weight at that point.

Senator Nurgitz: The video or the live evidence?

The Chairman: The video.

Senator Nurgitz: That is the purpose of it.

Mr. Smith: This is the main reason why I suggest that the person doing the interviewing should be someone from the attorney general's office. As there is no cross-examination, there should be someone doing the interviewing who, trying to walk that narrow line, has some sense of impartiality. You have the police on one side and the social workers on the other side.

Senator Nurgitz: Let's say we removed the videotape provisions from this bill and a seven year old child complained and the police were phoned. Say the constables attend and ask that the mother and father leave the room while they talk to the child for a moment, and they take a statement. Having regard to your concern about a kind of prosecution mentality, to put it kindly—and that happens because we are all products of our environment.

Mr. Smith: Yes. I did not make that statement as an accusation.

Senator Nurgitz: And neither do I. I am sure that when one begins to work in that environment one begins to live it. Do you not think that that statement that is not on video but on paper or some other form of recording device will not have the built-in bias that you worry about getting on tape?

Mr. Smith: Not to any great extent.

Senator Nurgitz: Are you concerned because you feel that the impact of the tape is greater?

Mr. Smith: Yes.

Senator Nurgitz: We have to make sure that all these awful things happen only in large centres, because we have had enough evidence—and you have probably heard about it from some of the other senators—about remote regions of the country where these ideal, antiseptic environments are not available.

Mr. Smith: Well, how much does it cost to rent a video camera? If the guidelines are there and they state that one must do this, this and that, it does not matter, even if it is in Pierce Lake.

[Traduction]

Le sénateur Fairbairn: C'est ce que voulait faire valoir l'Association du barreau canadien.

M. Smith: Qu'est-ce qui aura le plus d'effet sur le jury?

Le sénateur Nurgitz: Le contenu de l'enregistrement.

M. Smith: Probablement.

La présidente: Je suppose qu'il serait avantageux que nous puissions, dans les circonstances optimales dont vous parliez, où vous pourriez revoir tout l'enregistrement magnétoscopique, voir également la personne qui interroge l'enfant. Cela aussi aurait beaucoup d'impact à cette étape.

Le sénateur Nurgitz: L'enregistrement magnétoscopique ou le témoignage de vive voix?

La présidente: L'enregistrement.

Le sénateur Nurgitz: C'est le but recherché.

M. Smith: C'est la raison première pour laquelle je suggère que la personne qui fait l'entrevue fasse partie du bureau du procureur général. Comme il n'y a pas de contre-interrogatoire, la personne qui fait l'entrevue devrait, en marchant sur la corde raide, avoir une certaine dose d'impartialité. Il y a d'un côté la police et de l'autre les travailleurs sociaux.

Le sénateur Nurgitz: Disons que nous supprimons du projet de loi les dispositions relatives aux enregistrements magnétoscopiques et qu'un enfant de sept ans porte plainte et que la police soit alertée. Les agents arrivent et demandent au père et à la mère de quitter la pièce pendant qu'ils s'entretiennent avec l'enfant, dont ils recueillent la déposition. Compte tenu de vos préoccupations concernant la mentalité inquisitrice, dirais-je en termes aimables—et cela arrive, car nous sommes tous le produit de notre environnement...

M. Smith: Oui. Ma déclaration ne se voulait pas une accusation.

Le sénateur Nurgitz: La mienne non plus. Je suis sûr que dès qu'on travaille dans ce milieu, on en est imprégné. Ne pensez-vous pas qu'une déclaration sur papier ou sous une autre forme ne véhiculera pas les mêmes préjugés intrinsèques dont vous vous souciez par rapport aux enregistrements magnétoscopiques?

M. Smith: Pas dans une large mesure.

Le sénateur Nurgitz: Êtes-vous inquiet parce que vous estimez que l'enregistrement magnétoscopique a davantage d'impact?

M. Smith: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Nous devons nous assurer que toutes ces choses terribles n'arrivent que dans les grands centres, car nous avons eu suffisamment de témoignages—et d'autres sénateurs vous en ont probablement parlé—au sujet des régions éloignées, où n'existent pas ces installations idéales, antiseptiques, dirais-je.

M. Smith: Louer une caméra magnétoscopique coûte combien? Si des directives prévoient qu'on doit faire ceci et cela, peu importe l'endroit où l'on se trouve, même si c'est à Pierce Lake.

[Text]

Senator Nurgitz: But if the crown attorney shows up once a month, what are you going to do?

Mr. Smith: Then that is when you do it.

Senator Nurgitz: You would have to make sure that the child was abused the day before he arrived, or something.

Mr. Smith: No, you would wait the month, six months or whatever. What you are trying to do—

Senator Nurgitz: But you do understand the impracticality involved?

Mr. Smith: Perhaps we have different views on the rationale of the bill. As I understand it, it is not to get evidence as close in time as you possibly can to the event. The rationale is to prevent the repeated questioning of children. If a child is going to be questioned only once, does it matter that much whether it is six weeks after the event, one month after the event or six months after the event?

Senator Nurgitz: I have a feeling, and I do not want to argue it with you, that it does.

Mr. Smith: As I understand the bill at present, it is not saying that you have to get this evidence when it is freshly disclosed.

The Chairman: But even with the amendment it must be done soon after the disclosure. I suppose that "soon after the disclosure" will become a matter of definition.

Senator Nurgitz: I suppose from the witness' point of view, if that witness is in Frobisher Bay—

Mr. Smith: It may be six months.

Senator Nurgitz: Yes, and it could be considered reasonable, whereas in the City of Toronto, six months would be considered unreasonable.

Mr. Smith: Yes.

The Chairman: If there are no further questions, I thank you for taking the time to appear here today.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Mais si le procureur de la Couronne ne se présente qu'une fois par mois, que faire?

M. Smith: Vous agissez à ce moment-là.

Le sénateur Nurgitz: Il faudrait s'assurer que l'enfant est agressé le jour précédant son arrivée.

M. Smith: Non, il s'agirait d'attendre un mois, ou six, etc. Vous essayez . . .

Le sénateur Nurgitz: Mais vous comprenez la difficulté concrète.

M. Smith: Peut-être avons-nous des points de vue différents sur la raison d'être du projet de loi. Selon moi, il ne s'agit pas de recueillir la déposition le plus tôt possible après l'incident, mais plutôt d'empêcher que l'enfant ne soit interrogé à maintes reprises. Si un enfant n'est interrogé qu'une fois, importe-t-il que ce soit un ou six mois après l'incident?

Le sénateur Nurgitz: J'en ai bien l'impression, mais je ne veux pas en débattre avec vous.

M. Smith: Si je ne m'abuse, le projet de loi ne stipule pas actuellement qu'il faut recueillir la déposition peu de temps après que l'incident a été déclaré.

La présidente: Mais même avec l'amendement, la déposition doit être recueillie peu de temps après que l'incident a été déclaré. Je suppose que ce sera une question de définition.

Le sénateur Nurgitz: Je suppose d'après le point de vue des témoins que si l'on est à Frobisher Bay . . .

M. Smith: Il faudra peut-être six mois.

Le sénateur Nurgitz: Oui, et ce pourrait être jugé raisonnable, tandis qu'à Toronto, ce ne le serait pas.

M. Smith: Oui.

La présidente: S'il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie d'avoir pris le temps de comparaître ici aujourd'hui.

La séance est levée.

APPENDIX "LEG-11-A"

January 27, 1987

Ms. Joan B. Neiman
Chairman
The Senate of Canada
Standing Senate Committee
on Legal and
Constitutional Affairs
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Joan:

Thank you for your letter inviting me to appear before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs which is currently considering Bill C-15, "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

I have made my comments known to the Federal Government by way of letter dated January 20, 1987, to The Honourable Ramon Hnatyshyn, a copy of which is attached for your information.

Kindest regards.

Yours very truly,

Ian Scott
Attorney General

Attach.

January 20, 1987

The Honourable Ramon Hnatyshyn, Q.C.
Minister of Justice and
Attorney General of Canada
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Re: Bill C-15; sexual offences against children

Dear Ray:

Over the last few years the Government of Ontario has advised your predecessors of the urgent necessity to amend the *Criminal Code* and the *Canada Evidence Act* to adequately protect children.

Bill C-15 is a clear attempt by your Government to address some of the problems that we and others have highlighted over the years. To the extent that the Bill addresses these concerns, it has our full and unqualified support. Indeed, productive consultations between your officials and the provinces have resulted in agreement on the vast majority of your new initiatives. However, there are a few sections which trouble me and I would like, therefore, to impress upon you my unease with the consequences of some of these proposed amendments.

APPENDICE «LEG-11-A»

Le 27 janvier 1987

Madame Joan B. Neiman
Présidente du
Comité sénatorial permanent des affaires
juridiques et constitutionnelles
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Madame,

Je vous remercie de votre invitation à comparaître devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles qui étudie en ce moment le projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

J'ai déjà fait connaître au gouvernement fédéral ma position à ce sujet dans une lettre adressée le 20 janvier 1987 à l'honorable Ramon Hnatyshyn, lettre dont vous trouverez copie ci-jointe.

Avec l'expression de mes salutations les plus distinguées.

Le procureur général de l'Ontario
Ian Scott

P.j.

Le 30 janvier 1987

Monsieur Ramon Hnatyshyn, c.r.
Ministre de la Justice et
Procureur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Objet: Le projet de loi C-15; infractions d'ordre sexuel contre les enfants

Cher ami,

Au cours des dernières années le gouvernement de l'Ontario, plusieurs fois, a rappelé à vos prédécesseurs l'urgence de modifier le *Code criminel* et la *Loi sur la preuve au Canada* pour qu'ils protègent vraiment les enfants.

Avec le projet de loi C-15, votre gouvernement manifeste clairement son intention de proposer des solutions à quelques-uns des problèmes que d'autres ainsi que nous-mêmes avons signalés au fil des ans. Dans la mesure où ce projet de loi répond à ces préoccupations nous l'appuyons absolument sans réserve. Comme vous le savez, les consultations entre vos représentants et les provinces se sont avérées fort utiles puisqu'elles ont abouti à des ententes sur la très grande majorité de vos nouvelles initiatives. Plusieurs articles de la réforme proposée continuent cependant de m'inquiéter. Je veux donc par la présente vous expliquer pourquoi les conséquences aux-

Exploratory vs Exploitative Sex:

We have consistently argued that exploratory sex among adolescents should not be subject to criminal sanctions. Under the proposed amendments, some consensual sexual conduct between adolescents will be criminalized. For example, any touching for a sexual purpose between a 14-year-old person and 13-year-old person will be prohibited, since the 13-year-old is regarded as incapable of consent.

Sections 138 and 140 read together leads to the anomaly that two 13-year-olds, neither of whom is in a position of trust or dependency, could engage in any sexual conduct without facing trial, while the same conduct between a 14-year-old and a 13-year-old is strictly prohibited.

To the extent that your provisions are attempting to capture exploitative sex, they have my support. However, I cannot accept that normal sexual exploration by consenting adolescents in a non-exploitative way should be the subject of criminal sanctions. I would instead favour a provision which protects those under fourteen from sexual exploitation or a retention of the philosophy behind s. 246.1(2) (accused less than three years older than complainant).

Exclusion of Accused:

The proposed amendment to s. 442(3) permits the judge to exclude the accused from the courtroom during the testimony of the complainant if the judge is of the opinion that the exclusion is necessary to obtain a full and candid account of the acts complained of from the victim.

When an accused is removed from the courtroom at, arguably, the most critical time in the trial, the presumption of innocence doctrine is certainly being stretched. I recognize the need to protect young victims of crime from further unnecessary trauma. However, I believe the same laudatory goal might be accomplished by following the example of some American jurisdictions where the *victim* is examined and cross-examined by counsel in a room separate from that in which the trial is being held and the judge, jury and accused view this aspect of the proceedings through closed-circuit television. This situation should be less intimidating to a young victim than having to testify in a courtroom full of strangers, even if the accused were absent.

Another deficiency with the proposal is that it applies to the trial only. Surely the same policy reasons behind it would attach to a preliminary inquiry.

Videotaped Evidence:

Proposed s. 643.1 specifies that where the complainant was under 18 at the time the offence is alleged to have been committed, a videotape made soon after the alleged offence may be shown if the complainant adopts the contents of the videotape while testifying.

quelles certaines des modifications proposées risquent d'aboutir créent en moi un profond malaise.

Jeux sexuels et exploitation sexuelle

Nous avons toujours soutenu que les jeux sexuels entre adolescents ne devraient pas donner lieu à des sanctions pénales. En vertu des modifications proposées, certains actes sexuels entre adolescents consentants sont considérés comme criminels. Par exemple, tout attouchement à des fins d'ordre sexuel entre une personne de 14 ans et une personne de 13 ans sera interdit, puisque l'enfant de 13 ans est considéré comme incapable de donner son consentement.

Pris conjointement, les articles 138 et 140 débouchent sur l'anomalie suivante: en effet, deux enfants de 13 ans qui ne sont ni l'un ni l'autre en situation réciproque de confiance ou de dépendance ne pourraient commettre des actes sexuels sans risquer d'être traduits devant un tribunal, tandis que des actes semblables commis entre une personne de 14 ans et une autre de 13 ans sont strictement interdits.

Si vos dispositions visent les actes d'exploitation sexuelle, j'y souscris. Mais ne puis accepter que des jeux sexuels normaux entre adolescents consentants sans aucune exploitation soient passibles de sanctions pénales. Il serait préférable, à mon avis, d'adopter une disposition qui protège les personnes âgées de moins de 14 ans de toute exploitation ou de retenir le principe sous-jacent au paragraphe 246.1(2) (accusé qui est moins de trois ans l'aîné du plaignant).

Exclusion de l'accusé

La modification du paragraphe 442(3) voudrait permettre au juge d'ordonner l'exclusion de l'accusé de la salle d'audiences pendant le témoignage du plaignant s'il est d'avis qu'il est nécessaire pour obtenir de ce dernier un récit complet et franc des faits sur lesquels est fondée l'accusation.

Lorsqu'un accusé est exclu de la salle du tribunal au moment, présumément, le plus critique du procès, la doctrine de la présomption d'innocence est vraiment poussée à bout. Je reconnais qu'il faut protéger les jeunes victimes de tout nouveau traumatisme inutile. Néanmoins, je crois que cet objectif louable peut être atteint en suivant l'exemple de certaines juridictions américaines qui permettent que la *victime* soit interrogée et contre-interrogée par les avocats dans une salle distincte de celle où le procès se déroule, le juge, le jury et l'accusé assistant à cette partie des procédures par circuit de télévision fermé interposé. Une jeune victime se sent ainsi moins intimidée que si elle a à témoigner dans une salle d'audience remplie d'étrangers, même en l'absence de l'accusé.

Et cette proposition a en outre l'inconvénient de ne s'appliquer qu'au seul procès. On ne voit pas pourquoi les mêmes raisons ne s'appliqueraient pas également à l'enquête préliminaire.

Enregistrement magnétoscopique

Le nouvel article 643.1 stipule que lorsqu'un plaignant est âgé de moins de dix-huit ans au moment où l'infraction est réputée avoir été commise, il est permis de montrer un enregistrement magnétoscopique réalisé peu après l'infraction repro-

Perhaps this is another area where we could benefit from the experience of our American colleagues. In July, 1986, for the first time in its history, the Ontario Crown Attorneys' Association held its convention jointly with the National District Attorneys' Association. At that convention, a considerable amount of time was devoted to issues surrounding child abuse and child sexual abuse.

To the surprise of many, the American prosecutors reported having almost completely abandoned the use of videotapes in the courtroom. Some of the criticisms they levied are as follows:

1. it often takes children three or four times before they feel comfortable enough to tell the entire story. Consequently, a prematurely-produced videotape can affect the credibility of the witness at trial and lead to suggestions of coaching by others.
2. inconsistencies appear between the time the tape is made and the time the child has to testify in court.
3. even if the child is consistent, defence counsel have used the rapport developed by the prosecutor and the child against the prosecutor's case in court.
4. the child's concentration span lasts around 3 to 7 minutes.
5. children often appear awkward in the tapes.
6. problems arise with respect to storage and access.
7. child welfare or even police investigators may not have the expertise to make an admissible tape of non-leading, non-suggestive questions.
8. the tapes themselves are discoverable by the defence.

Given these problems, many American prosecutors have relegated videotapes to employment as an investigative tool only rather than an evidentiary one.

My suggestion, therefore, would be that this proposal be abandoned. Possibly it might be reviewed at a later time if other amendments fail to provide an adequate balance.

In the event you decide to retain the section, I would recommend that some procedural direction be placed into the amendment. As well, the section should reflect the reality that children rarely raise a hue and cry immediately after a sexual abuse. Accordingly, the section should be amended to allow for the admission of videotape made soon after the child *discloses* the offence as opposed to "soon after the alleged offence".

Competency of Child Witness:

The proposed changes to the *Canada Evidence Act* would allow a child under 14 who is "sufficiently intelligent" to tes-

chée si le plaignant confirme dans son témoignage le contenu de l'enregistrement.

Voilà un autre domaine où nous pourrions peut-être profiter de l'expérience de nos voisins américains. En juillet 1986, pour la première fois de son histoire, l'*Ontario Crown Attorneys' Association* (Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario) a tenu son congrès conjointement avec la *National District Attorneys' Association* (Association nationale des procureurs de district). Beaucoup de temps a été consacré lors de ce congrès aux questions touchant les sévices aux enfants et notamment les sévices sexuels.

À la surprise de beaucoup, les procureurs américains ont indiqué qu'ils avaient pratiquement mis de côté le recours aux enregistrements magnétoscopiques dans la salle de tribunal. Voici quelques-unes des raisons qui motivent leur décision:

1. Un enfant doit souvent s'y reprendre à trois ou quatre fois avant d'être assez à l'aise pour raconter un histoire au complet. Par conséquent, un enregistrement produit prématurément peut entacher la crédibilité du témoin au procès et conduire à des suggestions d'incitation par d'autres.
2. Des incohérences sont mises en lumière entre le moment où la bande est enregistrée et celui où l'enfant doit faire sa déposition en cour.
3. Même si l'enfant est cohérent, les avocats de la défense ont utilisé le rapport que le procureur a établi avec l'enfant contre le plaidoyer de ce dernier en cour.
4. Un enfant n'est capable de concentration que pendant trois à sept minutes.
5. Les enfants sont souvent mal à l'aise sur les enregistrements.
6. L'entreposage et l'accessibilité des enregistrements posent des problèmes.
7. Les enquêteurs des services de bien-être à l'enfance ou même de la police n'ont pas toujours les compétences requises pour produire un enregistrement recevable dont les questions sont non tendancieuses et ne suggèrent pas une réponse.
8. Les enregistrements peuvent être découverts par la défense.

Compte tenu de ces problèmes, de nombreux procureurs américains ne se servent plus des enregistrements magnétoscopiques que comme d'un outil d'enquête plutôt que de preuve.

Je proposerais par conséquent que cette disposition soit supprimée. On pourrait la réexaminer ultérieurement si l'on n'arrive pas à l'équilibre voulu avec les autres modifications.

Si, par contre, vous décidez de garder cet article, je recommanderais alors qu'on y inscrive certaines directives en matière de procédure. Et cet article devrait tenir compte du fait que les enfants dramatisent rarement un sévices sexuel aussitôt après l'événement. Il faudrait donc modifier le libellé de l'article de manière à rendre recevable un enregistrement magnétoscopique peu de temps après que l'enfant *révèle* l'infraction et non pas «peu de temps après la perpétration de l'infraction».

Capacité d'un enfant à témoigner

Les changements que l'on propose d'apporter à la *Loi sur la preuve au Canada* permettraient à un enfant âgé de moins de

tify under oath or affirmation or "on promise to tell the truth" (if the child does not understand the nature of an oath or affirmation).

We have previously commented on the desirability of eliminating the artificial distinction between the evidence of a young witness under oath and one not so sworn. As well, we have stated that, while children ought not to be incompetent merely by virtue of their age, not all children should be presumed competent. Since then, however, I am advised that the contemporary trend in the United States is to move away from the cogency of a child's evidence as a matter of weight as opposed to a matter of admissibility. I understand that officials in your Department are currently examining the requirements of twenty or so American jurisdictions that have removed the special competency requirements.

I should draw to your attention comments made by the American child abuse prosecutors at the July convention. Their experience led them to prefer evidentiary and procedural changes rather than introduction of new technology in the courtroom. If the American experience is as successful as they assert, perhaps you could consider relaxing the requirements for competency of child witnesses in exchange for deletion of proposed amendment 13 (exclusion of accused) or amendment 15 (videotaped evidence).

In passing, I note Mr. Justice Martin's reference to the long-standing view expressed in *Wigmore on Evidence* that "moral depravity does not render a witness incompetent to testify": *Regina v. Walsh* (1978), 45 CCC (2d) 199 at 205. It is indeed curious that an adult's known disposition to lie will not disqualify him or her from testifying, whereas a child's propensity for truth but inability to understand an oath will preclude the reception of his or her evidence.

Previous Out-of-Court Statements:

Admission of out-of-court statements is not addressed in Bill C-15. The Badgley Report recommended the admissibility of such statements whether or not the child testified. We rejected the Badgley recommendation because we believed it went too far in removing safeguards to the accused.

I note again that some American jurisdictions have been relaxing the hearsay rule with respect to previous statements made by children, as long as the child testifies and there are indicia of reliability. I repeat that American prosecutors argue that relaxation of hearsay rules is far more effective in securing convictions than use of videotape, audiotape or closed-circuit television.

I must say that I am deeply concerned about creating further exceptions to the hearsay rule. At the same time, however,

14 ans qui est «suffisamment intelligent» de témoigner sous serment ou affirmation solennelle «sur promesse de dire la vérité» (s'il ne comprend pas la nature du serment ou de l'affirmation solennelle).

Nous avons déjà fait remarquer qu'il serait souhaitable de mettre fin à la distinction artificielle entre le témoignage d'un jeune témoin sous serment et d'un autre qui ne l'est pas. Nous avons également déclaré que même s'il ne faut pas penser qu'un enfant n'a pas la capacité de témoigner uniquement à cause de son âge, il faut éviter pour autant de présumer que tous les enfants ont cette capacité. Depuis, cependant, on me dit que la tendance actuelle aux États-Unis est de s'écarter des dispositions spéciales en matière de capacité à témoigner pour considérer plutôt la force du témoignage de l'enfant sous l'angle de son poids par opposition à sa recevabilité. Je crois savoir que des représentants de votre ministère étudient en ce moment les dispositions en vigueur dans une vingtaine d'États américains qui ont abandonné toute disposition spéciale en matière de capacité à témoigner.

Je voudrais attirer votre attention sur des observations faites par les procureurs, américains de sévices contre les enfants au congrès de juillet. Par expérience, ils ont été conduits à donner leur préférence à des changements sur les plans du témoignage et de la procédure plutôt qu'à l'introduction de nouvelles techniques dans la salle de tribunal. Si les Américains ont tout le succès qu'ils prétendent, vous devriez peut-être songer à assouplir les dispositions relatives à la capacité à témoigner d'un enfant en échange de l'abandon des modifications 13 (exclusion de l'accusé) ou 15 (enregistrement magnétoscopique) proposées.

En passant, je souligne que le juge Martin a fait allusion à un point de vue exprimé de longue date dans *Wigmore on Evidence* que «la dépravation n'ôte pas à un témoin sa capacité de témoigner» (c). *Regina v. Walsh* (1978), 45 CCC (2d) 199 à 205). Il serait en tout cas étrange que l'habitude invétérée de mentir d'un adulte ne lui ôte pas sa capacité à témoigner, alors que le penchant d'un enfant à dire la vérité mais son inaptitude à comprendre la nature du serment rend son témoignage irrecevable.

Déclarations antérieures hors cour

Le projet de loi C-15 passe sous silence la question de l'admission des déclarations hors cour. Le Rapport Badgley recommandait pourtant que ces déclarations soient recevables, que l'enfant témoigne ou non. Nous avons rejeté cette recommandation parce qu'à notre avis elle supprimait de façon trop libérale les sauvegardes à l'accusé.

Ici encore je note que certains États américains ont adouci les dispositions relatives à la preuve par ouï-dire relativement à des déclarations antérieures faites par des enfants, dès lors que l'enfant témoigne et qu'il y a suffisamment d'indices de fiabilité. Je répète que les procureurs américains soutiennent que l'adoucissement de la preuve par ouï-dire a beaucoup plus de force pour obtenir des condamnations que le recours à un enregistrement magnétoscopique, à une bande audio ou à la télévision en circuit fermé.

J'avoue que c'est avec beaucoup d'inquiétude que j'envisage l'adoption de nouvelles exceptions à la preuve par ouï-dire.

I am sympathetic to and persuaded by the arguments proffered in favour of the relaxation of the rule in these exceptional circumstances. I would suggest, therefore, that prior out-of-court statements be admissible if the child testifies and there are indicia of reliability. These indicia should be delineated in the *Code* and should be similar to those that currently exist for other exceptions to the hearsay rule. Only in this limited circumstances would I be in favour of creating a new exception. At the same time, I would suggest that use of this exception in the courts be monitored and that a review be undertaken within five years.

Corroboration:

Proposed s. 264.4 appears to remove the requirements of corroboration and specifies that a judge "shall not instruct the jury that it is unsafe to find the accused guilty in the absence of corroboration".

My reading of this section is that it is designed to ensure that (1) a conviction may be secured without independent corroboration and (2) a trial judge need not, in every case without exception, warn the trier-of-fact of the danger of convicting on the uncorroborated testimony of the complainant. If that is your understanding as well, then the section has my unqualified support. To continue to mandate our judiciary to arbitrarily cast doubt on the credibility of all child victims of sexual offences, even where no basis for such doubt arises, cannot be perceived as just, and any attempt to remove such a rule should be encouraged.

However, while I am completely in favour of removing the mandatory nature of the charge required to be given by the judge, I do not support any attempt to categorically remove a trial judge's discretion to comment on the evidence and the lack of corroboration in an appropriate case. If that is your intention, I would ask that the section be amended to permit the judge's well-established right to comment on the evidence.

Sexual Reputation:

No reference is contained in the Bill to prevent evidence of sexual reputation being adduced on a trial of the newly-created offences.

I note that you have extended the protection accorded under s. 246.6 (no evidence concerning sexual activity) to the newly-created offences. It would seem to me that the same policy reasons supporting this extension also apply to s. 246.7 (sexual reputation) and that the sexual reputation of children should be entitled to the same degree of protection as that of adults.

Bestiality:

The bestiality section has been expanded to include two new offences: compelling bestiality and committing bestiality in the presence of a person under 14 or inciting a person under 14 to commit the offence.

Parallèlement, cependant, j'accepte volontiers et je suis convaincu par les arguments plaidant en faveur d'un relâchement de cette règle dans ces circonstances exceptionnelles. Je proposerais donc que les déclarations antérieures hors cour soient recevables si l'enfant témoigne et s'il y a suffisamment d'indices de fiabilité. Ces indices devraient être précisés dans le *Code* et être semblables à ceux déjà prévus dans les autres cas d'exception de la preuve par ouï-dire. C'est uniquement dans les limites d'une telle circonstance que je serais favorable à l'introduction d'une nouvelle exception. Je suggérerais en même temps que l'on surveille l'application de cette exception dans les tribunaux et qu'on réexamine la question d'ici cinq ans.

La corroboration

Le nouvel article 264.4 semble supprimer les exigences en matière de corroboration, stipulant que «le juge ne peut... informer le jury qu'il n'est pas prudent de déclarer l'accusé coupable en l'absence de corroboration».

À mon sens, cet article vise à assurer que (1) une condamnation peut être obtenue sans corroboration indépendante et (2) qu'un juge du fond n'a pas, dans les cas sans exception, à avertir les jurys du danger de condamner l'accusé sur la foi d'un témoignage non corroboré du plaignant. Si vous l'interprétez de cette façon-là, alors j'appuie entièrement cet article. Mais continuer de donner à notre judicature la mandat de jeter arbitrairement le doute sur la crédibilité de tous les enfants victimes d'infraction d'ordre sexuel, même là où il n'y a rien pour étayer ce doute, ne peut être perçu comme juste, et toute tentative visant à faire disparaître cette règle mérite d'être encouragée.

Cependant, bien que je sois entièrement favorable à ce que l'on supprime l'obligation absolue d'avoir un motif d'accusation donné par le juge, je n'appuie pas n'importe quelle tentative visant à faire catégoriquement disparaître le pouvoir discrétionnaire d'un juge du fond de faire des observations sur les témoignages et le manque de corroboration dans telle ou telle cause. Si telle est votre intention, je vous demanderais alors de modifier cet article de manière à permettre au juge d'exercer son droit bien établi de réagir aux dépositions.

La réputation sexuelle

Le projet de loi C-15 ne comporte aucune disposition empêchant qu'un témoignage sur la réputation sexuelle soit fourni lors du procès touchant des infractions nouvellement créées.

Je note que vous avez élargi la protection accordée par l'article 246,6 (interdiction de preuves sur le comportement sexuel) aux infractions nouvellement créées. Il me semble que les mêmes raisons positives valent pour que cet élargissement s'applique également au paragraphe 246,7 (réputation sexuelle) et que la réputation sexuelle d'enfants devrait jouir de la même protection que celle des adultes.

Bestialité

L'article sur la bestialité a été étoffé de manière à inclure deux nouvelles infractions: l'usage de la force pour commettre un acte de bestialité et perpétration d'un acte de bestialité en

Interestingly, the penalty is the same for an adult committing or compelling another to commit bestiality as it is for involving someone under 14. Given your creation of higher penalties for involving young people in certain crimes (living on the avails and soliciting: clause 9 of Bill C-15), it is curious that it has not also been done so here.

Another anomaly is that if two consenting adults commit buggery in the presence of another consenting adult, the possible penalty is *fourteen* years: proposed s. 154(1). However, if instead the accused incites a person under 14 to commit bestiality or commits bestiality in front of the young person, the penalty ranges from an absolute discharge to a maximum of *ten* years in jail: proposed s. 155.

Exclusion of the Public and Non-Publication of Name of Accused:

Some groups have recommended that the judge's power to exclude the public from the courtroom be expanded to allow for such exclusion while a child is testifying in a sexual abuse case. They propose that this occur if the judge is satisfied that the presence of the public might preclude a fair and candid account of the facts or might be seriously prejudicial or injurious to the victim. At the same time, there has been some suggestion that, in those cases, there be a ban on publication of the name of the accused until the trial is completed.

As you know, the Law Reform Commission of Canada is currently preparing a report on Public and Media Access to the Criminal Process. The concepts of open trials and identification of the accused are both being addressed by your Commission. Given this, coupled with the far-reaching effects of Bill C-15, I would recommend you await the report of the Commission, and embark on a consultation process with all interested parties before introducing any amendments in this area.

Review Process:

The amendments proposed by Bill C-15, together with modifications suggested in this and other representations you have received, represent a significant change in the focus of our substantive, procedural and evidentiary laws insofar as they relate to children. When enacted, the Bill will have major ramifications on the administration of justice and the trial process in this country.

Given the extremely important nature of the amendments and the controversy they have stirred among diverse groups, I would strongly recommend that your Department establish a process to systematically monitor the effectiveness of the changes. I propose that the amendments be reviewed in at least five years to determine whether the rights of the accused and

présence d'un enfant âgé de moins de 14 ans ou incitation à le commettre.

Soulignons que la peine est la même pour l'adulte qui commet, ou incite une autre personne à commettre, un acte de bestialité que dans le cas où on implique une personne âgée de moins de 14 ans. Puisque vous imposez des peines plus sévères à quiconque entraîne des adolescents à commettre certains crimes (vivre entièrement de la prostitution ou de la sollicitation: article 9 du projet de loi C-15), il est étrange que cela n'ait pas également été fait dans ce cas-ci.

Il y a une autre anomalie: si deux adultes consentants commettent un acte de sodomie en présence d'un autre adulte consentant, ils sont passibles d'une peine de *quatorze* ans d'emprisonnement: c'est ce que propose le nouveau paragraphe 154.1. Mais si l'accusé incite une personne de moins de quatorze ans à commettre un acte de bestialité ou commet elle-même un tel acte devant cet enfant, la peine peut varier d'une disculpation totale jusqu'à un emprisonnement maximal de *dix* ans: voir l'article 155.

Exclusion du public et non-publication du nom de l'accusé

Certains groupes ont recommandé que le pouvoir donné au juge d'exclure le public de la salle d'audience soit élargi de manière à ce qu'une telle exclusion soit permise lorsqu'un enfant témoigne dans un cas de sévices sexuels. Ils proposent que les choses se passent ainsi lorsque le juge est convaincu que la présence du public pourrait empêcher l'enfant de raconter les faits en toute justice et franchise, ou lorsque cela pourrait être sérieusement préjudiciable ou injurieux pour la victime. On a également suggéré que dans ces cas-là il soit interdit que publier le nom de l'accusé avant la fin du procès.

Comme vous le savez, la Commission de réforme du droit du Canada travaille en ce moment à la rédaction d'un rapport sur l'accès du public et des médias aux délibérations des cours criminelles. Elle se penche notamment sur la question des procès ouverts et de l'identification. Compte tenu de ces faits et des répercussions de grande portée du projet de loi C-15, je vous recommanderais d'attendre la parution du rapport de ladite Commission, et d'entamer ensuite une série de consultations avec toutes les parties intéressées avant d'effectuer toute modification en ce domaine.

Réexamen

Les changements proposés dans le projet de loi C-15, ainsi que celles qui sont proposées dans le présent document et dans les autres mémoires que vous avez reçus, modifient en profondeur l'orientation de nos lois sur les plans du droit positif, de la procédure et du témoignage par rapport aux enfants. Une fois adopté ce projet de loi aura donc d'importantes répercussions sur l'administration de la justice et le déroulement des procès dans notre pays.

Compte tenu par ailleurs de l'extrême importance des modifications proposées et des controverses qu'elles ont suscitées au sein de divers groupes, je recommanderais fortement que votre ministère mette sur pied un mécanisme de surveillance, systématique de l'efficacité de ces modifications. Je propose aussi que les modifications soient réexaminées au plus tard dans cinq

the victim are being adequately and properly balanced. I would be pleased to provide senior Crown Law Officers to assist in this process.

In the meantime, I thank you for taking my comments into consideration and would appreciate your making my views known to the Legislative Committee on Bill C-15.

Yours very truly,

Ian Scott
Attorney General

ans afin d'établir si les droits de l'accusé et de la victime sont également et adéquatement respectés. Je serais heureux de détacher des avocats de la Couronne expérimentés à cette fin.

Entre-temps, je vous remercie à l'avance de l'attention que vous porterez à mes observations et vous serais reconnaissant de faire connaître mes vues au Comité législatif sur le projet de loi C-15.

Avec l'expression de mes salutations distinguées.

Le procureur général
Ian Scott



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Cameron Smith, Former Managing Editor, The Globe
and Mail.

M. Cameron Smith, ancien rédacteur en chef, «The Globe
and Mail».



34
32

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, February 19, 1987

Le jeudi 19 février 1987

Issue No. 12

Fascicule n° 12

Eleventh proceedings on:

Onzième fascicule concernant:

Consideration of the subject-matter of Bill C-15,
"An Act to amend the Criminal Code and the
Canada Evidence Act".

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15,
«Loi modifiant le Code criminel et la
Loi sur la preuve au Canada».

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by
the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to examine the sub-
ject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Crimi-
nal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the
said Bill coming before the Senate or any matter relating
thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 novembre
1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par
l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridi-
ques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur
du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la
Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi
soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 19, 1987
(14)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:30 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Godfrey, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (7)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses: Dr. John Bradford, Director of Forensic Psychiatry, The Royal Ottawa Hospital and Associate Professor, Faculty of Medicine, University of Ottawa.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

Dr. John Bradford made a statement and answered questions.

At 11:50 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 FÉVRIER 1987
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman, présidente.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Godfrey, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (7)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins: Dr John Bradford, directeur du Service de psychiatrie légale, Hôpital Royal d'Ottawa, et professeur agrégé, Faculté de médecine, Université d'Ottawa.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-15, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

Le docteur John Bradford fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 19, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:30 a.m. to study the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us this morning Dr. John Bradford, Director of Forensic Psychiatry at the Royal Ottawa Hospital and an Associate Professor at the University of Ottawa. I know that Dr. Bradford has had a great deal of experience in the area of child abuse cases and that he has cancelled or rearranged a number of appointments in order to be with us this morning. We are grateful to him.

Dr. Bradford, I would ask you proceed so that we do not impose inordinately on your time.

Dr. J.M.W. Bradford, Director of Forensic Psychiatry, Royal Ottawa Hospital: Thank you, Madam Chairman. I have given the research officer some of the papers that have been written on the subject of child abuse. Rather than present a written brief this morning, I thought I would rather try to represent a situation which I suspect has not been represented in front of this committee—and I will give you the reasons for that—and to bring to your attention the medical, and particularly the psychiatric, aspects of the perpetrator, the person who commits child molesting offences.

When the Badgley committee first came out with its report—and a lot of what I think this committee is reviewing is based almost entirely on Badgley—it was clear that everybody involved, either on the committee itself or as a consultant of Badgley, represented a child victim interest. There was no contact with any of the persons in Canada who either do research or treat the perpetrators of child sexual abuse. Obviously, there are two sides to this equation: one is the victim, the other is the perpetrator.

In my own background and experience, what I am concerned with for the most part is the issue of the perpetrator. I am a forensic psychiatrist so I run a medical-legal forensic service, which is the subspecialty of psychiatry mandated to serve the courts. As part of that, I am also required to assist and treat and to give expert evidence in court on the possibilities of rehabilitation of child molesters, rapists or whatever. I run a sexual behaviours clinic; I run a large research program, and we see 300 offenders a year, some of the most difficult and dangerous ones from all over Ontario. In addition to that, we treat an enormous number of these individuals, often mandated by the courts.

Let me tell honourable senators that this is not a popular position to be in. The position of talking about the perpetrators is not popular from a research point of view, because it is difficult to get research funding. If you go to the health people to ask them for research assistance, they say the matter belongs in the criminal justice system. If you go to the criminal justice

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 19 février 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'accueillir ce matin le docteur John Bradford, directeur du Service de psychiatrie légale à l'Hôpital Royal Ottawa et professeur agrégé à l'Université d'Ottawa. Je sais qu'il a beaucoup d'expérience dans le domaine de la violence faite aux enfants et qu'il a dû annuler ou reporter un certain nombre de rendez-vous pour être avec nous ce matin. Nous lui en sommes reconnaissants.

Monsieur Bradford, je vous demanderais de commencer maintenant, car nous ne voudrions pas vous retenir trop longtemps.

Dr J. M. W. Bradford, directeur du Service de psychiatrie légale à l'Hôpital Royal Ottawa: Merci, madame la présidente. J'ai remis au chercheur des documents sur la question de la violence faite aux enfants. Au lieu de vous présenter ce matin un mémoire, j'ai pensé plutôt essayer de vous décrire une situation qui ne doit pas vous avoir été exposée—je vous préciserai ma pensée—et de vous sensibiliser aux aspects médicaux, notamment psychiatriques, qui caractérisent celui qui abuse des enfants.

Lorsque le Comité Badgley a déposé son rapport, sur lequel se basent en grande partie les travaux de votre propre comité, il est apparu clairement que tous ceux qui siégeaient à ce comité ou qui l'ont conseillé représentaient les intérêts de la victime. On n'a communiqué avec aucun Canadien qui fait de la recherche sur les pédophiles ou qui les traite. De toute évidence, il y a deux éléments à cette équation: d'une part la victime, de l'autre l'agresseur.

Étant donné mes antécédents et mon expérience, je m'intéresse en grande partie aux problèmes de l'agresseur. Je suis psychiatre légiste et je dirige un service de psychiatrie légale, branche de la psychiatrie au service des tribunaux. Ainsi, je suis appelé à fournir aux tribunaux des conseils d'expert sur les possibilités de réadaptation de pédophiles, de violeurs, etc. Je dirige une clinique spécialisée dans les problèmes de comportement sexuel; je dirige aussi un vaste programme de recherche et nous voyons chaque année quelque 300 contrevenants, qui sont parmi les plus difficiles et les plus dangereux de l'Ontario. En outre, nous traitons bon nombre de ces personnes, souvent sur ordre des tribunaux.

Je dirai aux honorables sénateurs que ma position n'est pas populaire. Parler des auteurs de ces actes n'est pas populaire du point de vue de la recherche, c'est-à-dire qu'il est difficile d'obtenir des fonds de recherche. Quand nous nous adressons au secteur de la santé pour demander de l'argent, on nous dit que la question relève du secteur pénal, et vice versa. Il nous

[Text]

system, they tell you it belongs in health. The result is that it is very difficult to carry on our work, research and treatment.

It is very easy for most lay people to look at somebody who is a child molester and condemn him. I think very few people are able to look at him in such a way that would allow an understanding of him and his difficulties. I hope that one of the things I will be able to do today is to give you, in the short time available, some insight into that aspect of the problem, because I think it is important.

The whole of the approach to the problem that we take at the present time is a legalistic, deterrent one. For various reasons, I do not think that that is entirely appropriate. What is being ignored is a preventative and treatment-oriented approach. We are looking for legal solutions to what are essentially medical and psychiatric problems, because the people who perpetrate sexual abuse have a psychiatric problem. They have a psychosexual discord known in our terms as a paraphilia. It is very difficult for us, who I am sure have normal erotic preferences—in other words, we behave in a normal way sexually—to understand how a man could look at the penis of a five year old boy and become erotically aroused. But through many years of working with and treating these people, I can tell senators that it is just as difficult for such a person to look at a naked woman and become aroused. In other words, the degree of their disturbance or illness is that severe. That is one important issue.

The other important issue is that, emerging very clearly within the research literature from work done at Johns Hopkins and from work done with us in Ottawa, a large percentage of people who molest children who are paedophiles have major biological and other problems. It is rather early, in terms of the research, to outline exactly what their problems are, and I could not, in the short time available, outline them in detail, but I could tell senators that there are major issues in relation to that, and these are clearly medical and biological issues.

There is also another important point. In about 40 or 50 per cent of cases, the child molester, the person whom this legislation wants to lock up, was a victim of child molesting behaviour himself. You get into a bit of a debate in terms of whether it is a chicken or an egg phenomenon, but nonetheless, the reality is that 30, 40 or 50 per cent of them were victimized as children or youths.

That can be argued two ways. The argument can be made that, if we have a deterrent, strongly legalistic, approach, we would prevent this from happening and therefore we would have fewer child molesters in the future. I do not agree with that, but I think such an approach may have some effect. It is not as simple as saying that people who were victimized therefore go on to be child molesters; it is a much more complicated issue, but I thought I should address that anyway.

The other important issue is that if you read the Badgley report or if you talk to the people who deal with the victims of child sexual abuse, you get a certain bias, which is obviously a bias towards the victim. I personally will try to give senators the other side of that equation.

[Traduction]

est donc très difficile de poursuivre nos travaux de recherche et de traitement.

La majorité des profanes condamne aisément ceux qui abusent des enfants. Très peu sont capables de les comprendre, de comprendre leurs difficultés. J'espère entre autres pouvoir ce matin, dans le court laps de temps dont je dispose, vous éclairer sur cet aspect du problème, car il est important à mon avis.

Actuellement, nous abordons le problème sous un angle juridique, en vue d'exercer une dissuasion. Pour diverses raisons, je ne pense pas que ce soit entièrement satisfaisant. En effet, on ne tient pas compte des possibilités de prévention et de traitement. Nous recherchons des solutions juridiques à ce qui est essentiellement un problème médical et psychiatrique; ceux qui commettent des agressions sexuelles ont un problème psychiatrique. Ils souffrent d'un déséquilibre psychosexuel qu'on appelle dans notre jargon une paraphilie. Il est très difficile pour nous qui avons, j'en suis sûr, des préférences érotiques normales—autrement dit, nous nous comportons de façon normale au niveau sexuel—de comprendre qu'un homme puisse être excité à la vue du pénis d'un petit garçon de cinq ans. Je traite de tels cas depuis de nombreuses années et je peux dire aux sénateurs que ces personnes sont difficilement excitées à la vue d'une femme nue. En d'autres termes, leur déséquilibre ou leur maladie est grave à ce point. C'est là un aspect important.

L'autre aspect important et qui ressort clairement des recherches effectuées à Johns Hopkins et ici à Ottawa, c'est qu'un fort pourcentage de ceux qui abusent des enfants, qui sont pédophiles, ont de graves problèmes biologiques et autres. Par rapport aux recherches effectuées jusqu'à maintenant, il serait prématuré de décrire exactement quels sont ces problèmes et je ne pourrais, faute de temps, vous en parler en détail, mais je peux vous dire que ce sont là des aspects importants, que des questions médicales et biologiques entrent en ligne de compte.

Il y a également un autre point important. Dans 40 ou 50 p. 100 des cas, celui qui abuse des enfants, celui que le projet de loi vise à enfermer, a lui-même été victime d'agression lorsqu'il était enfant. C'est un peu comme le débat sur le phénomène de l'œuf et de la poule, mais quoi qu'il en soit, 30, 40 ou 50 p. 100 d'entre eux ont subi des agressions lorsqu'ils étaient enfants ou adolescents.

On peut présenter la question sous deux angles. On peut faire valoir qu'avec un moyen de dissuasion, avec de fortes mesures juridiques, on pourra empêcher ces agressions et il y aura donc moins d'agresseurs à l'avenir. Je ne suis pas d'accord, bien qu'une telle approche puisse avoir un impact. On ne peut dire tout simplement que ceux qui ont été eux-mêmes victimes de cette violence abuseront plus tard des enfants; c'est beaucoup plus complexe, mais j'ai pensé en parler de toute façon.

Un autre aspect important, c'est qu'en lisant le rapport Badgley ou en parlant avec ceux qui traitent des enfants qui ont été victimes d'agression sexuelle, il se dégage un certain préjugé favorable à la victime de toute évidence. J'essaierai de faire valoir aux sénateurs l'autre aspect du problème.

[Text]

One of the things I want to say is that the child molester, on average, is a nonviolent person whose intrusions into sexuality with children mostly involve minor fondlings that are not intrusive, nor are they violent. This happens in a minority of cases. Even if, for example, one reads in Badgley that 40 per cent of the sexually motivated homicides are committed against children, we have to put that into context. There is a much greater chance of a parent killing his child in Canadian society than there is for a child molester to kill a child. In fact, of the parents, the much greater chance is that the mother will kill her child; that is a much, much greater chance, although it is a very infrequent occurrence. So again I think you need to put that into a balanced view, because when you read the chapter on sexually motivated homicides you have this 40 per cent figure staring at you. Yes, it may be 40 per cent, but it is a very small number and in the homicides of children it is almost negligible and does not count. So I think you have to get a balanced view of this.

The other important issue that relates to child molesting is that often the paedophiles are people who, if it were not for their sexual problem—and it is a sexual problem—contribute to society, and make major contributions in a large percentage of cases. Child molesters, paedophiles can be physicians, psychologists, teachers, politicians, businessmen—it is right across society; it is not a “dirty old man” in a park. It is a problem that goes right across society. Also, another important point is that the average paedophile presents to the criminal justice system at approximately 35 years of age, or presents to a sexual behaviour clinic. His problem has been ongoing probably since he was 20 years of age.

So even at this time, when we have fairly substantial legal ways of dealing with child molesters, or paedophiles—and I am using the words interchangeably—they still present 15 years after their problem probably started. Again, I think that is a failure in looking for a legal solution. In addition, some of the surveys

Senator Godfrey: Is that because they are not caught at 15 years or they don't become active until 35 years?

Dr. Bradford: Let us deal with the court business, whether or not they are caught. In the case of the majority of paedophiles, their activity with children is non-intrusive, just minor fondling. Often it will go by completely unnoticed. The person who goes out, in a coercive, violent way and attacks a child comes to the attention of the authorities very rapidly. That is a minuscule minority. The average paedophile is completely different from that. He would be someone who, say, is normal to the outside but has this sexual problem. For most of the time he is using masturbation and fantasy of sex with children—and, to a certain extent, some minor contact that the child may not even be aware of, because it is done in a very unobtrusive way—to feed, to carry on, or to deal with his problem—because it is his problem.

So what I am saying is that I do not think that if you step up the law it will make any difference. I think you will still have that problem. The situation we have at the moment is that

[Traduction]

Je voudrais notamment signaler que ceux qui abusent des enfants ne sont généralement pas violents; leurs contacts avec des enfants se limitent à des caresses mineures. La violence n'intervient que dans une minorité des cas. Même si, par exemple, on lit dans le rapport Badgley que 40 p. 100 des homicides motivés par le sexe concernent des enfants, on doit situer la question dans son contexte. Dans la société canadienne, il y a beaucoup plus de chance qu'un parent tue son enfant qu'un pédophile. Et des deux parents, il y a beaucoup plus de chance que la mère tue son enfant, quoique cela arrive très peu souvent. Encore une fois, je pense qu'il faut adopter un point de vue équilibré par rapport à ces 40 p. 100 mentionnés dans le chapitre sur les homicides motivés par le sexe. Oui, il s'agit de 40 p. 100, mais c'est très peu et dans le cas de meurtres d'enfants, c'est pratiquement négligeable. Je pense donc qu'il faut avoir un point de vue équilibré.

L'autre question importante au sujet des pédophiles, c'est que souvent, ce sont des personnes qui, malgré leur problème sexuel—et c'en est un—contribuent à la société, apportent d'importantes contributions dans bien des cas. Parmi les pédophiles, on trouve des médecins, des psychologues, des enseignants, des hommes politiques et des hommes d'affaires. Il ne s'agit pas simplement de vieux pouilleux qu'on voit traîner dans les parcs. C'est un problème qui se manifeste dans toutes les couches de la société. En outre, c'est vers l'âge de 35 ans en moyenne que les pédophiles ont affaire à la justice criminelle ou qu'ils se présentent à une clinique spécialisée dans les problèmes de comportement sexuel. Leur problème remonte probablement à l'âge de 20 ans.

Quoique nous ayons aujourd'hui d'assez nombreux moyens juridiques de traiter les pédophiles ou ceux qui abusent des enfants—j'utilise les deux expressions indifféremment—ceux-ci se présentent généralement 15 ans après les premières manifestations de leur problème. Encore une fois, je pense qu'il est erroné de rechercher une solution juridique. De plus, certaines des enquêtes...

Le sénateur Godfrey: Est-ce parce qu'on ne les prend pas à 15 ans ou ne deviennent-ils actifs qu'à 35 ans?

Dr Bradford: Parlons de l'aspect judiciaire, que les individus soient pris ou non. Dans la majorité des cas de pédophilie, il n'y a pas pénétration, mais de simples caresses mineures. Souvent, les incidents passeront complètement inaperçus. Celui qui utilise la violence et attaque un enfant est rapidement repéré par les autorités. Mais c'est une minorité infime. En général, les pédophiles agissent bien différemment. Il s'agit de personnes qui sont extérieurement normales mais qui ont ce problème sexuel. La plupart du temps, ils se masturbent ou s'adonnent à des fantasmes sexuelles avec des enfants: ils ont des contacts mineurs dont l'enfant ne se rend même pas compte tellement c'est fait de façon discrète. Il faut s'occuper de ce problème, car c'en est un.

J'estime donc que si vous renforcez la loi, cela ne fera aucune différence. Je pense que le problème restera. Même dans la situation actuelle, ces personnes hésitent plus que

[Text]

those people, even in the present situation, are more reluctant than ever to come forward for treatment because of the very serious consequences of coming forward. At the moment, if you come forward for treatment, you are going to be prosecuted, even if you admit it; you are going to lose your job; you are going to be taken away from your family. There are already very serious adverse social consequences for admitting that you have this particular psychiatric problem.

What we are now doing is that we are making the legal consequences even more severe. That is really what we are doing. There are two surveys that I know about, one done in Britain and one done in the United States, which surveyed active paedophiles—people who had this problem and who admitted that they had the problem. In Britain they were members of what is known as the Paedophile Information Exchange, and less than 4 per cent of them had had any contact with the law.

So when we start to look to a legal solution, we have not been pretty good at it up until now, and I am not so sure that the changes we are going to make will really make that much difference. I think it will be harder to get people to come forward. We will see people ending up in the courts. As the penalties for these sexual acts increase—and they are increasing, just with the general case law out there, besides legislative change—it will be a much more hard-fought legal problem in the courts, and it will be harder to get those people to come forward and seek treatment.

So you cannot ignore the preventive treatment aspect of this and look only at the legalistic deterrent aspect. You just cannot do it. You have to try to look at it in total.

Senator Godfrey: I am still confused by what you meant by 35 years. What was the significance of that?

Dr. Bradford: We diagnose someone as having a paedophile problem by measuring their sex hormones and their sexual arousal patterns. We put something on their penis, we run it through a computer; we show them slides, video tapes and audio tapes to do with sex with children, and we measure their sexual responses. People who are paedophiles or child molesters become aroused to children at a much higher level than they do—as most of them are men—with adult females. In other words, they have a problem which we can measure, see and use as a basis for treatment.

We know that by about 15 years of age about 40 per cent of them already have this problem. They may not be touching young children, but it is already present at 15 years of age. If you put them in a laboratory and you measure what is happening, it is present. Around about 19 years of age they may start some fondling, which probably goes completely undetected, because it is not reported or the child does not even know that it is there. Mostly the child is not aware of it. But the problem carries on, and by the time the person gets caught, if you like, it is probably 15 years later and around about age 35. I do not believe that by changing the legislation you will change that at all.

[Traduction]

jamais à se faire traiter à cause des sérieuses conséquences qu'il y a à se présenter chez un médecin. Si elles le font, elles sont poursuivies en justice, même si elles reconnaissent leur faute. Elles perdent leur emploi et on les enlève à leur famille. Il y a déjà des conséquences sociales très négatives à reconnaître qu'on a ce type particulier de problème psychiatrique.

Ce que nous sommes en train de faire, c'est de rendre les conséquences juridiques encore plus graves. C'est vraiment ce que nous faisons. Il y a deux enquêtes que je connais—l'une a été effectuée en Grande-Bretagne et l'autre aux États-Unis, au sujet de pédophiles actifs—dans le cadre desquelles des personnes qui avaient ce problème l'ont admis. Pour ce qui est de la Grande-Bretagne, ces personnes étaient membres du *Pedophile Information Exchange*, et moins de 4 p. 100 d'entre elles avaient déjà eu affaire à la justice.

Donc, quand on commence à chercher une solution juridique, on se rend compte qu'on n'a pas eu grand succès jusqu'à maintenant et je ne suis pas certain que les modifications que nous allons apporter feront une grande différence. Je pense qu'il sera encore plus difficile de s'assurer que ces personnes se font soigner. Elles se retrouveront devant les tribunaux. Au fur et à mesure que les peines prévues pour ces actes sexuels augmentent—et c'est le cas, tout comme dans le domaine du droit jurisprudentiel, outre les modifications législatives—le problème deviendra de plus en plus judiciaire et il sera de plus en plus difficile de s'assurer que ces gens vont se faire soigner.

On ne peut donc faire fi du traitement préventif et considérer uniquement l'aspect légal de la dissuasion. C'est impossible. Il faut essayer de voir l'ensemble.

Le sénateur Godfrey: Je ne comprends toujours pas ce que vous entendiez par l'âge de 35 ans. Que vouliez-vous dire?

Dr Bradford: Nous diagnostiquons la pédophilie en mesurant les hormones sexuelles d'un individu et ses réactions à divers stimuli sexuels. Nous plaçons sur leur pénis un dispositif que nous relierons à un ordinateur: nous leur montrons des diapositives, des enregistrements magnétoscopiques et des bandes audio concernant des activités sexuelles avec des enfants, et nous mesurons leur réaction. Les pédophiles ou ceux qui abusent des enfants sont excités à la vue d'enfants beaucoup plus qu'à la vue de femmes, contrairement à la plupart des hommes. Autrement dit, c'est un problème que nous pouvons mesurer, et nous nous en servons comme base de traitement.

Nous savons que vers l'âge de 15 ans, environ 40 p. 100 d'entre eux avaient déjà ce problème. Même s'ils n'étaient pas actifs, ils avaient déjà ce problème à 15 ans. Vous le constatez en les plaçant dans un laboratoire et en mesurant leur réaction. Vers l'âge de 19 ans, ils commencent parfois à caresser des enfants et ces incidents passent probablement inaperçus, car ils ne sont pas signalés, ou encore l'enfant ne sait même pas ce qui lui arrive. En général, l'enfant n'en a pas conscience. Mais le problème se poursuit et lorsque l'individu se fait prendre, c'est probablement 15 ans plus tard et il a environ 35 ans. Je ne crois pas qu'en modifiant la loi, on changera la situation.

[Text]

Senator Nurgitz: Dr. Bradford, I heard you say that at age 15 the problem has developed in his head, and by 19 he has tried it out in some subtle, inoffensive way.

Dr. Bradford: Yes.

Senator Nurgitz: From then on, is it in his head or is he running around touching little people?

Dr. Bradford: It could be both. I must say that people who have this problem do not choose to have this problem. They are not lusting after children. It is something that is innate and develops within them. That is the point I am trying to make. In other words, you are looking, or are being asked to look, at it as a criminal problem; that they are men lusting after young children. I am saying that it is much more complicated than that. They are people who, I believe, through no fault of their own—and there is substantial evidence of biological abnormalities—develop this problem at 15 years of age. Forty per cent may themselves have been victimized, but that is not the reason they become child molesters. It is part of the problem. Those people are often very distressed by their problem. They hate having the problem. A large percentage of them are married, and this is a dark side of their personality which is kept in the closet. They often try to control it. Some of them are attracted to situations where they would come into contact with children—not so much that they necessarily want to molest those children, but because their sexual orientation is such that they are preoccupied with children, they become scout masters, big brothers, teachers, pediatricians, child psychologists, whatever. They may never sexually touch children in that situation, but because of the nature of their sexuality, they are drawn to those situations. Some of them do go on to touch children. Often they are very distressed and upset and wish they could control what is a compulsive behaviour. It is as addictive to them as alcohol is to an alcoholic. It is very difficult to control, and that is one of the reasons legal solutions do not work.

Senator Nurgitz: Because it is addictive?

Dr. Bradford: That is right. So if you have that situation, again the problem is how come and what can we do about it?

In the material that I have read — and I have read the Badgley committee report and some of the briefs that you have been given as well—most people talk about the problem in terms of the child victim, and it is a serious problem. I am not a card carrying member of the paedophilia society of North America; far from it. I am very concerned about the problem. I spend a lot of my time researching this subject, treating people, and dealing with it in the courts, and I am just as concerned about it as anybody sitting in this room. I want to make that clear. I am certainly not an advocate for paedophiles, but I think I understand a lot of their particular problems. The other thing is that paedophiles are not one group. It is a heterogeneous mixture. There are big differences, for example, between men who molest their own daughters and men who molest young male children. There are big differences that we can measure in the laboratory, big differences in treatment

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Docteur Bradford, vous avez bien dit qu'à 15 ans, le problème surgit, et qu'à 19 ans, la personne a déjà eu avec des enfants des contacts discrets, inoffensifs.

Dr Bradford: Oui.

Le sénateur Nurgitz: A partir de là, le problème est-il simplement dans la tête de l'individu ou celui-ci est-il actif?

Dr Bradford: Ce peut être les deux. Je dois dire que certains pédophiles choisissent de ne pas être actifs. Ils ne convoitent pas les enfants: leur problème est inné et il se développe. C'est ce que j'essaie de faire ressortir. Autrement dit, vous considérez qu'il s'agit d'un problème criminel ou l'on vous demande de l'envisager ainsi et de considérer que ce sont des hommes qui convoitent les jeunes. Je soutiens que c'est beaucoup plus compliqué. Ce sont des personnes qui, sans que ce soit leur faute—et il y a de nombreuses preuves d'anomalies biologiques—développent ce problème à partir de l'âge de 15 ans. Quarante pour cent en ont eux-mêmes été victimes, mais ce n'est pas la raison pour laquelle ils se mettent à abuser des enfants. C'est une partie du problème. Souvent, leur problème les angoisse. Ils détestent être aux prises avec ce problème. Un fort pourcentage d'entre eux sont des hommes mariés et c'est un sombre aspect de leur personnalité qu'ils gardent secret. Ils essaient souvent de le contrôler. Certains sont attirés dans des situations où ils seront en contact avec des enfants—ce n'est pas qu'ils veulent nécessairement abuser d'eux mais plutôt que leur orientation sexuelle est telle qu'ils se préoccupent des enfants; alors ils se font chefs scouts, grands frères, enseignants, pédiatres, psychologues pour enfants, etc. Ces personnes peuvent ne jamais avoir de contacts sexuels avec des enfants dans cette situation, mais à cause de la nature de leur sexualité, ils sont attirés vers eux. Certaines d'entre elles ont des attouchements sexuels. Elles sont souvent dans un état de détresse et de perturbation et souhaiteraient pouvoir contrôler leur comportement compulsif. Elles ont acquis une accoutumance, tout comme l'alcoolique à l'égard de l'alcool. Ce genre de comportement est très difficile à contrôler et c'est l'une des raisons pour lesquelles les solutions juridiques échouent.

Le sénateur Nurgitz: A cause de la dépendance?

Dr Bradford: C'est exact. Si la situation survient, de nouveau, le problème est d'en trouver la cause et d'y trouver une solution.

Dans la documentation que j'ai lue, et j'ai pris connaissance du rapport du Comité Badgley et de certains des mémoires qui vous ont été présentés, la plupart des gens abordent le sujet du point de vue de l'enfant victime, et cela pose un grave problème. Je ne suis pas membre de la société pédophile d'Amérique du Nord, loin de là. Le problème me préoccupe grandement. Je consacre beaucoup de temps à effectuer des recherches sur la question, à traiter des personnes, à intervenir devant les tribunaux, et je suis tout autant préoccupé que ceux qui se trouvent ici. Je tiens à ce que cela soit bien compris. Je ne suis certainement pas un défenseur des pédophiles, mais je pense que je comprends une grande partie de leurs problèmes. En outre, les pédophiles ne sont pas regroupés en une seule catégorie. Il s'agit d'un groupe hétérogène. Il y a des différences marquées, par exemple, entre les hommes qui molestent leurs propres filles et ceux qui s'en prennent aux petits garçons.

[Text]

and the results of treatment, and there are also big differences in the rate of recidivism. In other words, without treatment there is the chance of them re-offending, which is, again, a social issue which I think you have to address.

The Chairman: Can you distinguish these groups for us so we can understand—perhaps between those who would be more amenable to a legal approach than others.

Senator Nurgitz: Or treatment.

Dr. Bradford: The one big difference is incest. Of all paedophilic activities incest is completely different. First, incest tends to have a fairly high volume or rate of recurrence; because the person is in the home, the victim is in close proximity and, also, they have a special relationship. At the same time it is mostly non-violent and not necessarily coercive, although there is a coercive element to it; but it is not physically coercive. The other point about it is that the chance of it recurring once it has been discovered or brought to the attention of treatment authorities or legal authorities is very slight, probably less than 10 per cent. That is without treatment or intervention. For example, in our incest program we very successfully put families back together—reintegrate them with the victims and perpetrators in the home following treatment programs. In that situation often legal intervention is a handicap because the male person gets charged. He then ends up with a criminal record. He then loses his job so that the family is put into financial straits, and it has some very adverse consequences in a situation that can otherwise be dealt with quite successfully.

At the far end of the spectrum is the homosexual paedophile—that is, the man who molests young boys. He is the hardest to treat and has the highest chance of recidivism. Followup studies, where people in that group have been followed for 20 years, for example, have shown recidivism rates in the 40 to 50 per cent range. The heterosexual paedophile, the man who molests young girls, is some where in between, in the 20 to 30 per cent range.

Even when you take chronic ongoing recidivating sexual offenders, people with whom all other issues have failed—where the legal system has failed them and they have been put in jail, have come out and re-offended—if you look at the work, for example, that has been done in Europe on chronic and recidivating child molesters and rapists, there have been substantial improvements within those individuals in two areas. First, in Europe there was a period of time when chronic recidivating sexual offenders had the option of being surgically castrated. Surgical castration in that group—and there are several studies with enormous numbers in them, 800 or 900 people, who were followed for 20 years—caused the recidivism rate to drop from a precastration recidivism rate of 80 per cent to less than 5 per cent in all cases.

In 1987 in Canada and North America surgical castration as an irreversible procedure, as a treatment, is just not acceptable. However, starting in Germany in the mid-1970s and

[Traduction]

Il existe d'importantes différences qui peuvent être mesurées en laboratoire, des différences au plan du traitement et de ses résultats, et il y a aussi des différences marquées en ce qui concerne le taux de récidive. Autrement dit, sans traitement, il y a un risque de récidive et je crois que cela pose un problème social dont vous devez tenir compte.

La présidente: Pourriez-vous distinguer ces groupes pour nous, que nous puissions peut-être reconnaître ceux dont le cas serait plus susceptible d'être abordé par les voies légales.

Le sénateur Nurgitz: Ou par traitement.

Dr Bradford: La différence majeure est l'inceste. L'inceste occupe une place à part dans la pédophilie. Premièrement, cette activité est caractérisée par un taux de récidive élevé parce que le pédophile vit à la maison et que la victime le côtoie; en outre, ils ont tous deux une relation particulière. Par ailleurs, il s'agit d'un comportement essentiellement non violent et pas nécessairement coercitif; il y a bien un aspect coercitif, mais pas d'ordre physique. L'autre élément à retenir est que le risque de récidive, une fois que la situation est connue et qu'elle a été portée à l'attention des autorités thérapeutiques ou juridiques, est très peu élevé, probablement de l'ordre de 10 p. 100. Et cela sans qu'il y ait eu traitement ou intervention. Par exemple, dans le cadre de notre programme sur l'inceste nous réussissons très bien à reconstituer les familles, à y réintégrer victime et agresseur après les programmes de traitement. Dans les cas de ce genre, l'intervention des autorités juridiques constitue souvent un obstacle car des accusations sont portées contre l'agresseur, qui se retrouve avec un casier judiciaire. Il perdra son emploi, sa famille se retrouvera en difficulté financière, et cette situation aura des effets très néfastes sur un problème qui aurait pu être abordé avec succès.

À l'autre extrémité se trouve l'homosexuel pédophile, celui qui s'en prend aux petits garçons. Son cas est le plus difficile à traiter et comporte le plus de risques de récidive. Des études suivies au cours desquelles des personnes de ce groupe ont été observées pendant 20 ans, par exemple, indiquent des taux de récidive de l'ordre de 40 à 50 p. 100. Les hétérosexuels pédophiles, c'est-à-dire les hommes qui s'en prennent aux petites filles, affichent un taux de récidive se situant entre 20 et 30 p. 100.

Même dans le cas des délinquants sexuels récidivistes chroniques, ceux à l'égard de qui toutes les solutions ont échoué, ceux qui ont été mis en prison et ont récidivé après avoir été libérés, si vous examinez, par exemple, ce qu'on a fait en Europe avec des agresseurs et violeurs chroniques d'enfants, vous constaterez qu'on a réalisé des progrès importants dans leur cas. Premièrement, à une certaine époque en Europe, les délinquants sexuels récidivistes chroniques avaient la possibilité d'être castrés par voie chirurgicale.

Cette solution, d'après certaines études qui touchent un nombre élevé de personnes, entre 800 et 900 individus suivis pendant une vingtaine d'années, a fait passer le taux de réci-

[Text]

since that time, we have been able to develop alternatives to surgical castration that work in a similar way and are even more effective in reducing the chance of re-offence. What I am talking about are various hormonal or pharmacological agents that interfere with the sexual drive in a more efficient but also reversible way—and are acceptable, therefore, as a treatment modality—to stop this deviant sexual behavior.

In the studies that have been done, for example, in the area I research, which is the use of a drug known as cyproterone acetate, with three-year to five-year followup the recidivism rates in the individuals involved have been reduced from 80 per cent to less than 5 per cent. So you can bring about substantial improvements. We do not know enough about this at the moment. We know it can be an effective agent. It is hard to get research money, but we are doing that type of work. I have given the research officer some of this background in the form of papers which you can read at your leisure.

There are also a number of non-biological or non-pharmacological treatments that are pretty successful as well. These treatments are, at the present time, also undergoing research in terms of their efficacy, and there has been increasing optimism about some of them as we get better at them and in terms of identifying the violent paedophile. We are getting better at identifying that small violent minority that causes the most problems—the one who is always in the media, like the recent case in Toronto, for example—as to who they are, and they are the most dangerous and difficult to deal with. The majority of paedophiles are no where near being difficult to deal with, and incest is the easiest to deal with.

So it is a heterogeneous group. It is not one problem where somebody puts his hands on the genitals of a child. In fact there are unique and often individual differences and differences in psychiatric issues that have to be addressed. That is why, again, this legal blunderbuss kind of approach in this bill is, I think, shortsighted. I would still say that I am as concerned about the problem as you are, but I just think that we have to look at other solutions. I could talk to you for hours about paedophiles and their characteristics, but I am not sure that this is the forum in which to do so—so long as I get across to you that there are solutions and treatments, that it is a medical and psychiatric problem, which is in the diagnostic classification of psychiatric illnesses. It is not just dirty old men lusting after children, which is sometimes the impression I get when I listen to some of the people who talk about this subject. In a large percentage of cases they have significant medical and biological problems in addition to paedophilia.

The other issue which I think I also want to address—and I will be quite happy to answer questions about any of these issues—relates to the present changes or proposed changes in the method of children giving evidence. As I see it formulated, the general assumption is that it is very important for the child to get the evidence across in court and that every effort must

[Traduction]

dive de 80 p. 100 avant la castration à moins de 5 p. 100 dans tous les cas. La castration chirurgicale, une solution irréversible, n'est plus acceptable au Canada et en Amérique du Nord en 1987. Vers le milieu des années 70 en Allemagne et ailleurs par la suite, on a mis au point d'autres solutions comparables, mais qui contribuent encore davantage à réduire le risque de récidive. Il s'agit de divers agents hormonaux ou pharmacologiques qui bloquent la pulsion sexuelle de façon plus efficace, quoique réversible, et qui constituent par conséquent un moyen acceptable d'arrêter un comportement sexuel déviant.

D'après les études effectuées, par exemple, dans le domaine où je fais de la recherche, c'est-à-dire l'utilisation d'un médicament appelé l'acétate de cyprotérone, et qui portent sur une période de trois à cinq ans, les taux de récidive chez les sujets sont passé de 80 p. 100 à moins de 5 p. 100. Il est donc possible de réaliser des progrès importants. Nous ne connaissons pas encore très bien ce médicament. Nous savons qu'il peut être efficace. Nous effectuons ce genre de recherche malgré la difficulté d'obtenir des fonds. J'ai donné au chercheur de la documentation de fond dont vous pourrez prendre connaissance.

Un certain nombre de traitements non biologiques, ou non pharmacologiques, donnent aussi de très bons résultats. Leur efficacité fait actuellement l'objet de recherches et certains d'entre eux suscitent un optimisme grandissant à mesure que nous apprenons à les connaître et à mesure que nous parvenons à identifier les pédophiles violents. Nous parvenons mieux à reconnaître la minorité restreinte de pédophiles violents qui sont responsables de la plupart des problèmes, ceux dont parlent toujours les médias, comme dans le cas survenu récemment à Toronto; nous savons qui ils sont et nous savons qu'ils sont les plus dangereux et les plus difficiles à traiter. La majorité des pédophiles sont loin d'être difficiles à traiter et l'inceste est le problème le plus facile à aborder.

Il s'agit donc d'un groupe hétérogène. Il ne s'agit pas que de celui qui touche les organes génitaux d'un enfant. En fait, il faut tenir compte de caractéristiques uniques et souvent propres à chacun, et de différences d'ordre psychiatrique. C'est pourquoi j'estime que la lourde approche légale du projet de loi témoigne d'un manque de clairvoyance. Le problème me préoccupe tout autant que vous, mais je pense qu'il faut étudier d'autres solutions. Je pourrais vous parler pendant des heures des pédophiles et de leurs caractéristiques. Je ne crois pas que ce soit le meilleur endroit pour le faire; ce qui importe, c'est que je vous fasse comprendre qu'il existe des solutions et des traitements à ce problème qui est de nature médicale et psychiatrique et qu'il s'agit d'une maladie psychiatrique qui doit être diagnostiquée. Les pédophiles ne sont pas seulement de vieux libidineux qui poursuivent les enfants, comme l'indiquent certaines conversations que j'ai entendues. La plupart d'entre eux ont des problèmes médicaux et biologiques graves, en plus de leur problème de pédophilie.

L'autre question que j'aimerais aborder, et je suis tout disposé à répondre à toutes vos questions à ce sujet, concerne les changements actuels ou proposés quant à la méthode de témoignage des enfants. D'après ce que je comprends, on estime qu'il est très important que l'enfant puisse faire un témoignage complet et qu'il faut tout faire pour s'assurer que la Cour

[Text]

be made to ensure that the court gets that information and that various techniques will be employed, including videotaping, in order to make sure that that happens. That, again, is one side of the equation.

I would like to deal with another side of the equation. Some men are falsely accused of sexually abusing children. It is becoming an increasingly serious problem. In the sexual behaviours clinic that I run, which is involved in the treatment of people who have the problem, I am increasingly being put in the situation of not seeing people who have the problem but of seeing people who do not have the problem but who are falsely accused. I am not necessarily in the business of doing that, but I am being forced to do it because of the serious issues involved.

A great many of these cases arise out of divorce and custody disputes. Believe me, the easiest way of getting rid of a husband's visitation rights, or to bring about changes in a divorce custody dispute, is to go before a judge and say: "My ex-husband, when my daughter was with him on the weekend, touched her on the genitals." You have no idea what that then does. I have had people running around, under great levels of stress and under enormous pressures, to try to then counteract those types of allegations. I am talking about stockbrokers and dentists as well as unemployed people. I am talking about the whole spectrum of society. It happens at every level. It is becoming an increasing problem.

In that type of situation, if you look at the present Ottawa scene, the Children's Aid Society of Ottawa and the police department in Ottawa have a joint policy. I can get you the document that covers that and you will see at the beginning of the document a statement to the effect that the child is always right. In other words, there is simply a global presumption that the child is always right. Believe me, that is too simplistic; the child is not always right, particularly when you have children of less than five years of age where their verbal ability is markedly deficient. They can be manipulated by parents. In order for them to describe sexual abuse, what is happening in the courts is that some of the child abuse agencies are relying on anatomical doll evaluations to give evidence to the courts of child sexual abuse. I know of children who have been held in a room and interviewed with these anatomical dolls for four hours at a stretch and a complete interrogation with the dolls takes place. Often, the dolls are used by people who have no qualification, in either child development or any field such as that. There is no interview standard at all in these evaluations.

We recently commenced a study in the U.S. and Canada where we are beginning to look at standards and the validity of this type of evidence going in, which forms an enormous base for what you are being asked to look at, because the videotaping or interview, I can guarantee, will involve the anatomical doll interview in a majority of cases. Therefore, the videotaping is one issue. The other issue is what are you really looking at? I can tell you that there are big problems in terms of anatomical doll examinations in normal children; in children that have viewed pornographic material but have never been sexually molested and, obviously, in children who have been

[Traduction]

reçoive toute l'information; pour y parvenir, on entend utiliser diverses techniques, notamment l'enregistrement magnétoscopique. Là encore, il ne s'agit que d'un seul côté du problème.

J'aimerais aborder l'autre aspect. Certains hommes sont fausement accusés d'abus sexuels envers des enfants. Ce genre d'accusation pose un problème de plus en plus grave. À la clinique de traitement des problèmes de comportement sexuel que je dirige, je reçois de plus en plus de personnes qui n'ont pas ce genre de problème mais qui ont été fausement accusées. Mon travail ne consiste pas nécessairement à traiter ce genre de personne, mais j'y suis contraint à cause des graves problèmes que soulève leur cas.

Bon nombre de ces cas se produisent à la suite de divorces ou à cause de différends concernant la garde d'enfants. Croyez-moi, la façon la plus rapide de priver un mari de son droit de visite, ou d'influencer l'issue d'un différend en matière de garde d'enfants, est d'aller voir un juge et de lui dire: «mon ex-mari a eu des contacts sexuels avec ma fille en fin de semaine.» Vous n'avez aucune idée des effets que cela peut avoir. J'ai vu des personnes se démenter, dans un état de stress et sous des pressions énormes, pour démontrer la fausseté de telles allégations. Les personnes en cause peuvent être des courtiers de bourse, des dentistes aussi bien que des chômeurs. Ce peut être n'importe qui. Ce genre de situation peut survenir à tous les niveaux sociaux, et elle est de plus en plus fréquent.

Dans ce genre de situation, ici à Ottawa, la *Children's Aid Society of Ottawa* et le service de la police d'Ottawa ont mis au point une politique conjointe. Je pourrai vous obtenir le document pertinent et vous y verrez, au début, un paragraphe qui indique l'enfant a toujours raison. Autrement dit, il existe une présomption générale que l'enfant a toujours raison. Croyez-moi, c'est là une conception simpliste; l'enfant n'a pas toujours raison, particulièrement lorsqu'il s'agit d'enfants de moins de cinq ans car à cet âge, la faculté d'élocution est beaucoup moins évoluée. Ils peuvent être manipulés par leurs parents. Pour décrire à la cour les actes d'abus sexuels dont des enfants ont été victimes, certains organismes qui s'occupent de cas de ce genre utilisent des poupées anatomiques. J'ai eu connaissance de cas d'enfants qui ont été interviewés en présence de poupées de ce genre pendant quatre heures consécutives et qui ont subi un interrogatoire complet. Il arrive souvent que ces poupées soient utilisées par des personnes qui n'ont aucune qualification, ni en matière de développement des enfants ni dans aucun autre domaine connexe. Aucune norme ne régit les entrevues effectuées pour ce genre d'évaluation.

Nous avons récemment entamé une étude aux États-Unis et au Canada en vue d'établir des normes et pour évaluer la validité des témoignages obtenus selon cette méthode, qui constituera une base importante pour votre étude, car je puis vous assurer que l'enregistrement magnétoscopique ou l'entrevue comportera l'utilisation de poupées anatomiques dans la majorité des cas. Par conséquent, l'enregistrement magnétoscopique est un élément de la question. L'autre élément est de savoir ce qui se passe vraiment. Les examens de poupées anatomiques posent des problèmes énormes dans le cas d'enfants normaux, de ceux qui ont vu de la documentation pornographique mais

[Text]

molested. In fact, you can often change the outcome of an anatomical doll interview by changing your voice intonation or by changing the order in which you ask the questions: "Did he touch you there, there, or there?" In other words, by changing the emphasis, you can have a completely different outcome.

At the moment in Ottawa, Toronto and Vancouver, that evidence goes in as if it has enormous scientific validity. In fact, it goes in almost unopposed. In a situation where already the child is presumed always to tell the truth, from my side of the equation, it becomes a credibility issue and becomes an enormous problem to disprove those allegations. Let me explain why.

As I explained earlier, when we evaluate people with sexual problems, we have laboratory tests and we are very sensitive to validity and standardization so that when I go to court, in terms of giving evidence of what sexual arousal patterns a man showed, I am very careful and cautious. I know it is not a perfect procedure and I am acutely aware of some of the shortcomings of it. Now, under the present circumstances, with most of these men, all they have going for them is a very cautious approach in an attempt to offset the allegations that have been made against them. That situation really worries me very seriously. It may be that with further study, which may take five or ten years, the anatomical doll evaluation with the standard interview will prove to be a reasonably valid procedure. I can tell you now, by the very nature of research and empiricism, there will indeed be problems. For example, you will get conflicting research results, and so forth, and it is going to take time to develop. The point is that it is only now developing.

What you as senators are being asked to do is not only look at that type of procedure, which we really know very little about and are only starting to learn something about, but, more importantly, you are being asked to allow the videotaping of that kind of procedure and for that videotape to be used in evidence without corroboration. That worries me. Therefore, I think those concerns must be considered and addressed.

If you look at the problems of men who molest children, it is a serious and very complex problem. I am not convinced that deterrent and legalistic approaches are necessarily the right way to handle it. I think these approaches can contribute but are not sufficient. I understand that the federal government is handicapped in what it can do on the prevention and treatment side of the equation. However, I will tell you that that side of it has been enormously neglected.

Even in Ottawa at the moment in the sexual behaviours clinic that I run, which provides a clinical service for eastern Ontario, if it were not for research money, I would not have that clinic, even at this point in 1987. These issues really need to be addressed. In a city such as Vancouver, where I have recently been a visiting lecturer and where I have tried to assist them in setting up a sexual behaviours clinic, they do not have

[Traduction]

qui n'ont jamais été victimes d'agression sexuelle, et bien entendu dans le cas des enfants qui ont été agressés. En fait, on peut facilement modifier le résultat d'une entrevue effectuée en présence d'une poupée anatomique en changeant l'intonation de la voix ou l'ordre dans lequel les questions sont posées: «T'a-t-il touché ici, ici ou là?» Autrement dit, le résultat de l'entrevue peut varier complètement selon qu'on met l'accent sur tel ou tel point.

A l'heure actuelle à Ottawa, Toronto et Vancouver, les témoignages effectués selon cette méthode sont considérés comme ayant une valeur scientifique considérable. En fait, ils ne suscitent à peu près aucune objection. Dans une situation où on présume déjà que l'enfant dit toujours la vérité, si l'on aborde la question de l'autre côté, le fait de tenter de démontrer la fausseté de ces allégations soulève une question de crédibilité et pose un problème énorme. Je m'explique.

Comme je l'ai dit plus tôt, lorsque nous évaluons une personne qui a des problèmes sexuels, nous effectuons des tests en laboratoire et nous accordons beaucoup d'importance à la validité et à la normalisation; lorsque je témoigne en cour au sujet des penchants sexuels d'un homme, je fais très attention. Je sais que le procédé n'est pas parfait et je suis très conscient de certaines de ses lacunes. Dans l'état actuel des choses, le seul atout dont disposent les hommes dans cette situation est la très grande prudence dont on fait preuve pour tenter de démontrer la fausseté des allégations formulées contre eux. Cette situation me préoccupe beaucoup. Il se peut que d'ici cinq ou dix ans les études révèlent que l'évaluation basée sur l'utilisation d'une poupée anatomique pendant une entrevue normale constitue une méthode acceptable. Je puis vous dire dès maintenant, de par la nature propre des recherches des méthodes expérimentales, qu'il y aura des problèmes. Par exemple, les recherches donneront des résultats contradictoires et il faudra du temps pour approfondir la question. En fait, on ne fait que commencer à étudier la question.

Vous avez pour tâche non seulement d'étudier ce type de méthode, que nous commençons à peine à connaître, mais, ce qui est encore plus important, on vous demande d'autoriser l'enregistrement magnétoscopique de ce type de procédé afin de l'utiliser comme témoignage, sans corroboration. Cela me préoccupe. Aussi j'estime que la question mérite d'être étudiée.

Le problème des hommes qui agressent des enfants est grave et très complexe. Je ne suis pas convaincu que les mesures de dissuasion et les recours legalistes soient nécessairement la meilleure solution. Je pense qu'ils peuvent être efficaces, mais ils sont insuffisants. Je crois savoir que le gouvernement fédéral manque de moyens en matière de prévention et de traitement. Toutefois, je puis vous dire que cet aspect a été énormément négligé.

Même à Ottawa à l'heure actuelle, ma clinique de traitement des problèmes de comportement sexuel qui dessert l'est de l'Ontario n'existerait pas si la recherche n'était pas subventionnée. Il faut vraiment s'attaquer à ce problème. Une ville comme Vancouver, où j'ai récemment donné une conférence et où j'ai tenté d'aider à établir une clinique de traitement des problèmes de comportement sexuel. On m'a envoyé des

[Text]

any sexual behaviours clinic to speak of. People from Nova Scotia have been referred to me for assessment because they do not have facilities in Nova Scotia. That issue needs to be addressed. How it is addressed, I am not sure. I know that is probably not within the committee's mandate.

However, if the federal government—and this is moving away from the direct issue the committee is considering—wants to do something worthwhile it should set up an institute of sex research. There is an enormous number of qualified people in Canada, people who are internationally recognized, people who have legal backgrounds, psychiatry backgrounds, psychological backgrounds, and so forth, who could make a major contribution to this area, not just for Canada but for the world in general.

For example, the National Institute of Mental Health in the United States, which is a federal body, has, for the past two years, been funding a research meeting held once a year. They pay for and invite people to attend that. I have been fortunate to have been invited the last two years.

That is a forum of 25 or 30 people who have been working in the treatment and assessment of those persons. That forum puts them together once a year so that they can share what they have been doing. That has been enormously beneficial. Canada does not have anything like that.

The United States has done that because they know they have a serious problem with child sexual abuse. That is one of the solutions that they have looked at, and I think it is a very good solution.

I think I should stop there. Again, there are many things I could talk about but this is neither the place, nor do we have the time.

I have tried to give you an overview and a view from the other side of the equation.

The Chairman: Thank you, Dr. Bradford. I now call upon Senator Nurgitz.

Senator Nurgitz: Dr. Bradford, we have been told that the recovery rate, if I can use that term, is much better with the younger paedophile as opposed to the classic case that you gave us, one who is 35 years of age and who has been at it for 15 or 20 years.

Would you agree with that?

Dr. Bradford: No, I would not agree with that. First of all, there are studies emerging which may support that. The theory behind that is that we know that the person perpetrating the sexual crime starts around the age of 19 or 20. We know that in 40 per cent of cases—not 100 per cent—that the deviant sexual arousal, what we can measure in a laboratory, is present by age 15. The hypothesis is that, therefore, if we intervene with treatment for those between the ages of 15 and 19, we should be able to prevent the manifestation of the full blown paedophilia or child-molesting behaviour later on.

I agree with that theoretical assumption: Has it been proven in fact? No, I do not think so, although there is some evidence supporting that.

The theoretical assumption is solid. That makes sense. We do not know enough at this point to say whether it will really

[Traduction]

patients de la Nouvelle-Écosse pour que je les évalue parce qu'on n'est pas organisé pour le faire dans cette province. Il faut résoudre ce problème. Je ne suis pas certain des moyens à prendre pour y parvenir et je sais que cela ne relève probablement pas de votre mandat.

Je m'éloigne un peu du problème que le comité est chargé d'étudier, mais je pense que si le gouvernement fédéral veut faire quelque chose de valable, il devrait mettre sur pied un institut de recherche sur la sexualité. Il y a une foule de personnes compétentes au Canada, des gens qui ont acquis une réputation internationale, qui ont une formation en droit, en psychiatrie, en médecine, en psychologie, etc., et dont la contribution dans ce domaine pourrait être incommensurable, non seulement pour le pays, mais pour le monde en général.

Ainsi, il existe aux États-Unis un organisme fédéral, le *National Institute of Mental Health*, qui organise depuis deux ans une rencontre annuelle à laquelle sont conviés des gens que le secteur de la recherche intéresse. J'ai eu la chance d'y être invité ces deux dernières années.

Il s'agit d'une tribune à laquelle participent 25 ou 30 personnes qui traitent et évaluent ce genre de patients. Elle leur permet de se rencontrer une fois par an et de partager le fruit de leur expérience professionnelle. C'est extrêmement enrichissant. Il n'y a rien de semblable au Canada.

Les États-Unis agissent ainsi parce qu'ils savent que les infractions sexuelles à l'égard des enfants constituent un grave problème chez eux. C'est l'une des solutions que nos voisins du Sud ont envisagées et, à mon avis, elle est excellente.

Je pense que je devrais m'arrêter ici. Il y a de nombreuses questions dont je pourrais vous parler, mais ce n'est pas l'endroit pour le faire et nous n'en avons pas le temps.

J'ai essayé de donner un aperçu du problème et de vous présenter un autre aspect de l'équation.

La présidente: Je vous remercie, docteur Bradford. La parole est maintenant au sénateur Nurgitz.

Le sénateur Nurgitz: Docteur Bradford, on nous a dit que le pourcentage de guérison, si je puis m'exprimer ainsi, est beaucoup plus élevé chez le jeune pédophile que chez le pédophile type dont vous nous avez dressé un portrait, c'est-à-dire celui qui est âgé de 35 ans et qui est pédophile depuis 15 ou 20 ans.

Êtes-vous d'accord?

Dr Bradford: Non. Je ne suis pas d'accord. Actuellement, il y a des études qui abondent dans ce sens. Elles partent du principe suivant: nous savons que celui qui commet des infractions sexuelles commence à le faire vers 19 ou 20 ans. Nous savons que dans 40 p. 100 des cas, et non pas 100 p. 100, l'excitation sexuelle aberrante, mesurable en laboratoire, se manifeste dès l'âge de 15 ans. En conséquence, si nous traitons ces patients entre 15 et 19 ans, nous devrions réussir à empêcher la manifestation ultérieure d'un comportement pédophile ou la perpétration d'attentats à la pudeur contre des d'enfants.

Théoriquement, je suis d'accord avec cette hypothèse, mais a-t-elle été vérifiée dans la pratique. Pas à ma connaissance bien qu'il y ait certaines preuves qui l'étayent.

D'un point de vue théorique, l'hypothèse est solide. Elle est sensée. Compte tenu de nos connaissances actuelles, nous ne

[Text]

have that effect. I think it might have some effect; however, there is no doubt in my mind that the compulsively driven element to this problem, in a substantial number of cases, is going to be an overriding problem even if you intervene early.

But, again, I think that approach needs to be looked at. Again, that is a treatment approach, a preventative approach, and I fully support it. It is not getting a great deal of support elsewhere.

Senator Nurgitz: I am still troubled with this notion that these people are driven to become scouting leaders, coaches, and so on. Is that for the fantasies they have, or does that just put them near the things they fantasize about, or is that so that they can actually do something?

Dr. Bradford: That is a good question. The basis to that is that sex is a biological drive. Eating, drinking, sleeping and sex are all biological drives. In this case the only thing that is different is that the nature of the sexual drive is in a different direction from the direction which a normal man takes, whatever a "normal man" is.

What happens is that that biological drive is not always controlled in child molesters. Child molesters have trouble controlling that drive. They have intrusive sexual fantasies. All males and females have sexual fantasies. If you have normal sexual fantasies, that is fine; if a person has sexual fantasies about molesting children, that is difficult to control. They are driven and attracted to situations that bring them into contact with children.

Not always do they act out their sexual issue, but it is almost in the nature of the innate drive that they have that they will be drawn to those situations.

I do not think I can go any further than that, but that is what happens, and that is one of the issues we have to face.

If I were to tell you how many teachers and scout leaders and big brothers I have seen in my clinic, you probably would not believe me.

That is not different from arsonists; a large percentage of arsonists are volunteer firemen. Again, one has to put this into context.

Senator Godfrey: What percentage actually do something and what percentage just fantasize?

Dr. Bradford: We do not really know, because by far the majority of paedophiles in Canada, the United States and other countries go undetected.

Senator Nurgitz: So they are either doing something that could be described as being "innocent" to the person they are doing it to, whether that be just backslapping, or whatever. A scout master or a coach is close to the child but they do not do anything.

Dr. Bradford: I will give you an example. A teacher could be a paedophile. Let us say he is teaching in an elementary school. What that teacher might do is have young children sit on his lap from time to time. While they are on his lap he may

[Traduction]

pouvons toutefois pas nous prononcer sur les véritables répercussions du traitement. À mon avis, il peut être efficace dans une certaine mesure, mais je suis persuadé que, dans de nombreux cas, l'aspect compulsif sera un problème primordial, même si l'on intervient tôt.

Encore une fois, je pense que cette approche mérite d'être examinée. Il s'agit d'un traitement, d'une approche préventive que j'approuve tout à fait, mais cette solution n'est pas tellement bien reçue ailleurs.

Le sénateur Nurgitz: Ce qui me préoccupe, c'est que ces individus soient portés à devenir des chefs scouts, des entraîneurs, etc. Est-ce à cause de leurs fantasmes, cherchent-ils tout simplement à se rapprocher de l'objet de leurs fantasmes, ou peuvent-ils réellement faire quelque chose?

Dr Bradford: C'est une bonne question. Il faut dire au départ que les besoins sexuels sont des pulsions biologiques, au même titre que manger, boire et dormir. La seule différence ici vient de la nature de cette pulsion, qui n'est pas orientée comme celle d'un homme normal, quelle que soit la définition que l'on en donne.

Ce qui se produit, c'est que la pulsion biologique n'est pas toujours contrôlée chez ceux qui agressent sexuellement des enfants. Ils ont des difficultés à contrôler cette pulsion. Ils ont des fantasmes sexuels gênants. Tous les hommes et toutes les femmes ont des fantasmes sexuels. Si l'on a des fantasmes sexuels normaux, tout va bien, mais si quelqu'un a des fantasmes au sujet des enfants, il lui est difficile de se contrôler. Il est attiré par des situations qui le mettent en contact avec des enfants.

Le problème sexuel ne se manifeste pas toujours concrètement, mais à cause de cette pulsion innée, le pédophile est attiré par ce genre de situation.

Je pense que je ne peux pas aller plus loin dans mes explications. C'est à peu près ce qui se produit et c'est l'un des problèmes que nous devons résoudre.

Si je vous disais le nombre de professeurs, de chefs scouts et de grands frères que je reçois en consultation, vous ne me croiriez probablement pas.

Ils ne sont pas différents des pyromanes, dont un bon pourcentage sont des pompiers volontaires. Mais je le rappelle, il faut voir cela sous son vrai jour.

Le sénateur Godfrey: Quel pourcentage passe réellement aux actes et quel pourcentage se contente de fantasmer?

Dr Bradford: Nous ne savons pas vraiment. La plupart des pédophiles au Canada, aux États-Unis et ailleurs passent inaperçus.

Le sénateur Nurgitz: Ils peuvent donc faire quelque chose que l'on pourrait considérer comme innocent, qu'il s'agisse simplement d'une marque d'amitié ou d'un autre geste. Un chef scout ou un entraîneur a beau être près des enfants, il ne fait rien.

Dr Bradford: Je vais vous donner un exemple. Un professeur pourrait être pédophile. Supposons qu'il enseigne dans une école élémentaire. Il peut faire asseoir de jeunes enfants sur ses genoux de temps à autre et leur toucher les jambes. Ensuite, en

[Text]

touch their legs. What he would do afterwards is go home and masturbate with the thoughts of the children in his mind, because he is compulsively driven to do that. He may never do anything more than that for the rest of his life, but he is, if he is put in a laboratory, a paedophile.

By far the majority of paedophiles go undetected, and part of the reason for that is that a great deal of their activity is not obtrusive at all. They still have the problem, but they don't come forward for treatment and they are not presented to the legal system. Part of the reason they are presented at the age of 35 is because it is so unobtrusive if it is a person who is going around who is a predatory paedophile—in other words, a person on the street kidnapping young children. That person comes to our attention rapidly, but that is not the usual situation.

Senator Nurgitz: You have mentioned, on several occasions through your comments, major biological problems or major biological difficulties. Could you tell us in lay language one or two of those? Are they explainable?

Dr. Bradford: Yes. First of all, let us look at the sexually aggressive man.

I would like to take a step back before I come to that. For example, what I am telling you even some of my psychiatric colleagues in the American Academy of the Psychiatry and the Law and the American Psychiatric Association have some problems with, so I want to put it into context.

We know that the most violent sexually aggressive men, be it sexually aggressive towards young children or sexually aggressive towards adult females—in other words, men who rape—also have high male hormone levels. They did not ask for their high hormone levels, but they do have them.

When I was talking about treatment earlier in terms of pharmacological approaches, one of the things we do—and, in fact, it happens with surgical castration—is to reduce the male hormone level in the blood. One biological factor that is clear is that high hormone levels are associated with sexual violence in child molesting and also in rape, and that is an innate biological problem.

At the other end of the spectrum, if you take, for example, a genetic condition known as Klinefelter's syndrome, which is a condition where the man does not develop properly sexually and is feminized, large percentages of those affected with Klinefelter's syndrome are paedophiles: They have a genetic inherited chromosome condition.

Again, there are a whole lot of issues in between, but I am trying to give you an example.

Senator Nurgitz: Okay.

Dr. Bradford: In fact, there was a study done by a colleague of mine in Johns Hopkins in the United States. In that particular study—in a sample of child molesters overall—60 per cent of them had medical and biological problems. It varies a little bit, but there are certainly major problems in that area.

[Traduction]

rentrant chez lui, il peut se masturber en pensant à l'enfant parce que c'est plus fort que lui. Il ne fera peut-être rien d'autre jusqu'à la fin de ses jours, mais s'il est soumis à des tests en laboratoire, il sera considéré comme un pédophile.

La plupart des pédophiles ne sont pas reconnus, en partie parce que leur comportement ne se remarque pas. Ils ont un problème, mais ne viennent pas se faire traiter et ne sont pas cités en justice. S'ils ne sont pas cités en justice avant l'âge de 35 ans, c'est qu'ils passent inaperçus. Lorsqu'il s'agit d'un pédophile prédateur, c'est-à-dire qui kidnappe de jeunes enfants dans la rue, nous le décelons rapidement, mais ce n'est pas ce qui se produit habituellement.

Le sénateur Nurgitz: Très bien. Au cours de votre exposé, vous avez parlé à plusieurs reprises de difficultés ou de problèmes biologiques importants. Pourriez-vous nous en donner un ou deux exemples, dans le langage du profane? Pouvez-vous nous les expliquer?

Dr Bradford: Certainement. Prenons d'abord l'exemple d'un homme sexuellement agressif.

Permettez-moi d'abord d'apporter une précision. Certains de mes collègues psychiatres de l'*American Academy of the Psychiatry* et de la *Law and American Psychiatric Association* ont des problèmes qui s'apparentent avec ceux dont je vais vous parler. Je veux donc rétablir le contexte.

Nous savons que les hommes sexuellement agressifs les plus violents, qu'ils le soient envers de jeunes enfants ou des femmes adultes, autrement dit, les violeurs, ont des taux d'hormones mâles très élevés. Ils n'ont pas demandé à produire des taux d'hormones aussi élevés, mais il en est ainsi.

J'ai parlé plus tôt des traitements pharmacologiques; ce que nous faisons dans ce genre de traitement, la castration chirurgicale ayant du reste le même effet, c'est que nous réduisons le taux d'hormones mâles dans le sang. Du point de vue biologique, il ne fait aucun doute qu'il existe un lien entre les taux d'hormones élevés et la violence sexuelle dans les cas d'agressions d'enfants et dans les cas de viols; il s'agit d'un problème biologique inné.

À l'autre extrême, on peut prendre l'exemple d'une affection génétique appelée le syndrome de Klinefelter. Les hommes qui en sont atteints ont un développement sexuel anormal et développent des caractères féminins; une forte proportion d'entre eux sont pédophiles. Ils souffrent d'une déficience chromosomique héréditaire.

Entre ces deux extrêmes, il y a évidemment tout une foule de problèmes, mais j'essaie simplement de vous donner un exemple.

Le sénateur Nurgitz: Très bien.

Dr Bradford: En fait, d'après les conclusions d'une étude effectuée par un de mes collègues de l'hôpital Johns Hopkins aux États-Unis, 60 p. 100 d'un échantillon d'individus ayant agressé sexuellement des enfants avaient des problèmes médicaux et biologiques. Les proportions peuvent varier un peu, mais il y a certainement de graves problèmes dans ce domaine.

[Text]

The most recent, up-to-date research has been done within the last 12 months at Johns Hopkins, where, for the first time, tests on child molesters, with respect to the way their brains control and respond to male hormones, showed them to be clearly abnormal. That has to be replicated, but there is a lot of research that points in that direction. Those are some of the important issues. There are a lot more, but I would have to go into a lot of medical detail to describe them.

Senator Nurgitz: Thank you doctor.

Senator Godfrey: You have heard of Mr. Garbarino who came before us?

Dr. Bradford: Yes.

Senator Godfrey: I do not know if his testimony has been printed.

Senator Nurgitz: Yes.

The Chairman: It has.

Senator Godfrey: It has been. I wonder whether you have seen it or not.

Dr. Bradford: Yes.

Senator Godfrey: I certainly got the impression from him that adult paedophiles were untreatable.

Dr. Bradford: That is not true.

Senator Godfrey: Did he not say that?

Dr. Bradford: That is not true.

Again, if you look at recidivism rates and some of the studies that have been done on treatment with recidivism rates, there are substantial reductions in re-offence with treatment. There is no doubt about that; it is in some of the material I have given you. If you look at the behavioural treatments and forget about the pharmacological treatments, a number of the less intrusive behavioural treatments have also been successful in reducing paedophilia.

In a large percentage of exhibitionists, people who expose themselves, it is the one area where the criminal justice system and its deterrent effect works quite well. Probably about 30 to 40 per cent of exhibitionists, after one court appearance—which they find very adverse—do not re-offend at all. So I am not sure exactly what Mr. Garbarino is getting at. Most of my time is spent with people involved in the assessment and treatment of people with paraphilia, which includes child molesting. My answer is that, yes, there are very effective treatments, which are getting better, and we are getting better at identifying them. It is getting better all the time.

If you look at incest, for example, even without treatment it has quite a good prognosis without doing anything. When you intervene and you treat alcoholism in the father and you treat the sexual dysfunction difficulties between the husband and wife; when you treat the father for paedophilia, if he has it; and if you run the mother and father through an incest treatment program like we have, you can get that family back together. Even in cases in which other approaches have failed

[Traduction]

La dernière étude effectuée au cours des 12 derniers mois au sujet des agresseurs qui s'en prennent à des enfants a été réalisée à l'hôpital Johns Hopkins et constituait une première; on a essayé d'évaluer comment le cerveau de ce genre d'agresseur contrôle les taux d'hormones mâles et comment il y réagit. Les réactions sont manifestement normales. Il faudra refaire l'étude, mais il y a beaucoup de recherches qui s'orientent en ce sens. Voilà quelques-uns des problèmes importants. Il y en a beaucoup d'autres, mais pour les décrire, il faudrait que je fournisse beaucoup de détails médicaux.

Le sénateur Nurgitz: Je vous remercie, docteur.

Le sénateur Godfrey: Avez-vous entendu parler de M. Garbarino qui a comparu devant nous?

Dr Bradford: Oui.

Le sénateur Godfrey: Je ne sais pas si son témoignage a été imprimé.

Le sénateur Nurgitz: Oui.

La présidente: Effectivement il l'a été.

Le sénateur Godfrey: Il l'a été. Je ne sais si vous avez pu en prendre connaissance.

Dr Bradford: Oui.

Le sénateur Godfrey: Il nous a laissé entendre qu'il était impossible de guérir les pédophiles adultes.

Dr Bradford: C'est faux.

Le sénateur Godfrey: C'est pourtant bien ce qu'il a dit?

Dr Bradford: Ce n'est pas vrai.

Je le répète, lorsqu'on examine les taux de récurrence et certaines études qui ont été effectuées à ce sujet, on constate une réduction considérable du taux de récurrence lorsqu'il y a eu traitement. C'est indéniable; il en est question dans certains des documents que je vous ai distribués. Oublions les traitements pharmacologiques et penchons-nous sur les traitements comportementalistes; on constate qu'un certain nombre de traitements comportementalistes plus discrets ont aussi permis de réduire la pédophilie.

La justice pénale et ses effets dissuasifs sont très efficaces pour une grande proportion d'exhibitionnistes. Après avoir comparu devant les tribunaux, ce qui pour eux des effets néfastes, environ 30 à 40 p. 100 d'entre eux ne récidivent plus. Aussi, je ne vois pas exactement où M. Garbarino veut en venir. Je consacre la majeure partie de mon temps à évaluer et à traiter des patients qui souffrent de paraphilies, notamment des individus qui agressent sexuellement des enfants. C'est pourquoi je réponds non à votre question. Il y a des traitements qui sont très efficaces; ils le sont de plus en plus et nous les connaissons de mieux en mieux. Ils s'améliorent sans cesse.

Dans le cas de l'inceste, par exemple, même sans traitement, les pronostics sont assez encourageants. Si l'on intervient et que l'on traite le père pour l'alcoolisme, que l'on règle les problèmes sexuels entre le mari et la femme, que l'on traite le père s'il a un problème de pédophilie, que les deux parents participent à un programme comme celui que nous offrons dans les cas d'inceste, on peut ressouder les liens familiaux. Même dans des cas où les autres approches étaient restées sans effet, nous

[Text]

in the past, we have done it successfully, re-integrating them the third time round and following them for four or five years without any chance of re-offence. So, it can be done.

If I wanted to prove the success of a treatment approach that I had for child molesting, all I would choose to treat would be incest, because I know without any intervention I will do pretty well. What I would choose not to treat would be homosexual paedophiles, because they are the hardest to treat. That is why I say there are big differences. The law does not recognize those differences, but I am telling you that there are big differences.

Senator Godfrey: Do people who are paedophiles normally not have other normal sexual drives, or do they have both?

Dr. Bradford: Oh, no. On the contrary, large percentages of paedophiles are married and they have marital sexual relationships.

Senator Nurgitz: Reasonably normal ones?

Dr. Bradford: Yes. However, there are some problems. For example, quite often you get men who present, say, with impotence at 40 years of age. When you go into it, what you find is that they are homosexual paedophiles. They have never actually acted it out, but they have the problem, and it has been getting worse. Unless you treat it or deal with it, it probably will manifest itself—but it has not at that point.

There are, I agree, some paedophiles who are handicapped. They do not have the capacity to form relationships with females; their knowledge about sex is highly deficient; they are shy, introverted people, and part of their sexual problem is precipitated or perpetuated because of that. But there are ways that you can deal with that in order to help them overcome those things.

Senator Godfrey: Does your hormone treatment remove all sexual desires or just the paedophile ones?

Dr. Bradford: Initially, when surgical castration was used in Europe for

Senator Godfrey: Is that compulsory in Europe?

Dr. Bradford: It was; it used to be. It subsequently became voluntary.

I will tell you about an interesting Swiss study published in 1972 by Cornu. In Switzerland, surgical castration was voluntary. Cornu looked at a group of chronic recidivating, re-offending sexual offenders—difficult ones. One group of them went through surgical castration and he followed them for five years after release, and a second group did not. He found that when you compared the recidivism rates before castration with those after castration and five years of follow-up, the recidivism rates were reduced from 70 or 80 per cent to 3 per cent. In the group that was not castrated, the recidivism rate remained at the 70 to 80 per cent level.

Out of that group, some of them, the second time round, agreed to surgical castration. When they were followed up, their recidivism rates dropped to the same level as the others.

[Traduction]

avons réussi à réintégrer des pères dans leur famille après trois essais, et nous les avons suivi durant quatre ou cinq ans sans qu'ils aient récidivé. C'est donc possible.

Si je voulais prouver l'efficacité d'un traitement destiné à ceux qui agressent des enfants, je chercherais à traiter l'inceste, car je sais que sans intervention, j'y réussirais très bien. J'évitais de traiter les pédophiles homosexuels, car ils sont les plus difficiles à guérir. Voilà pourquoi je dis qu'il y a d'énormes différences. La loi n'en tient pas compte, mais croyez-moi, il y a des différences énormes.

Le sénateur Godfrey: Habituellement, les pédophiles sont-ils insensibles aux autres pulsions sexuelles normales, ou éprouvent-ils les deux types de pulsions?

Dr Bradford: Oh, non. Au contraire. Une forte proportion des pédophiles sont mariés et ont des relations sexuelles maritales.

Le sénateur Nurgitz: Des relations assez normales?

Dr Bradford: Oui. Il y a toutefois certains problèmes. Ainsi, il arrive souvent que des hommes deviennent impuissants à 40 ans. Lorsqu'on étudie leur cas, on constate qu'il s'agit de pédophiles homosexuels. Ils ne sont jamais passé aux actes, mais ils ont ce problème et il s'aggrave. À moins de les traiter ou de résoudre leur problème, celui-ci se manifestera, même s'il ne l'a pas fait jusque-là.

J'admets que certains pédophiles sont handicapés. Ils sont incapables d'établir une relation avec une femme; leurs connaissances en matière sexuelle laissent beaucoup à désirer; ils sont timides, introvertis, ce qui aggrave ou perpétue leur problème sexuel. Il y a toutefois des façons de les aider à surmonter ces difficultés.

Le sénateur Godfrey: Votre traitement hormonal supprime-t-il tous les désirs sexuels, ou seulement les pulsions pédophiles?

Dr Bradford: Au début, lorsque la castration chirurgicale était pratiquée en Europe...

Le sénateur Godfrey: Est-ce obligatoire en Europe?

Dr Bradford: Elle l'était. Par la suite, elle est devenue volontaire.

Je voudrais vous parler d'une étude intéressante qui a été publiée en Suisse, par Cornu, en 1972. Dans ce pays, la castration chirurgicale était volontaire. Cornu a étudié un groupe d'agresseurs sexuels récidivistes chroniques, des irréductibles; durant cinq ans après leur libération, il a suivi certains d'entre eux qui avaient subi une castration chirurgicale, et d'autres qui n'avaient pas été soumis à ce genre d'intervention. Il a constaté que le taux de récidive passait de 70 ou 80 p. 100 avant la castration à 3 p. 100 après. Chez les agresseurs non castrés, le taux de récidive demeurait à 70 ou 80 p. 100.

Parmi ces derniers, certains ont accepté d'être chirurgicalement castrés la deuxième fois qu'on le leur a offert. Grâce au traitement subséquent, leur taux de récidive est tombé au même niveau que les autres agresseurs castrés.

[Text]

Surgical castration is not an ethical treatment option in North America. However, the Germans, particularly, started to develop what is known as anti-androgens which are medications which are more effective than surgical castration. With surgical castration you remove the testicles and you asexualize someone. You reduce their biological sexual drive. However, in about 20 per cent of cases, people who have been surgically castrated can have erections and sexual intercourse. However, their interest in sex is a lot less.

In the late 1960s, the Germans developed what they thought would be a male contraceptive pill called cyproterone acetate. It was not a great contraceptive pill because it did not reduce the sperm but it had a massive effect on the sexual drive. In that sense it was a contraceptive. They found that if they started to use that in sexual offenders it had a substantial effect on the recidivism rate compared to what surgical castration had been. Surgical castration was becoming an impossible issue in Europe at that time. Since then the Germans have been using that drug with great success. Unfortunately, their research documentation is not as good as it should be.

I will now talk about research that is going on currently. We found that by administering cyproterone acetate and some similar agents, we could reduce the sexual fantasies that these people were having and reduce their level of sexual drive, but we would not take it away completely. In other words, the person would still be able to have sexual intercourse and, in some cases their interest in normal sex would actually increase.

Recently I published a paper, which is now a study, which I presented at the New York Academy of Sciences a couple of weeks ago which confirmed that trend. This is very new and will have to be replicated, but, if it holds up, it is a substantial advance. If you take that along with what I have just described in terms of John Hopkins University and what they found in terms of abnormalities in the brain and how it deals with hormones, it tends to lead to the conclusion that there is a problem in that area.

You can do things about this apart from asexualizing a person completely. This relates to your question of whether you have to shut down their sexuality completely. My response to that is, no. In fact, there are some risks involved with that because, if you shut it down completely, you may cause increasing irritability and other problems. The ideal situation is not to take a paedophile and asexualize him, it is to take a paedophile and make him a normal heterosexual male. There is some evidence emerging that that may be possible.

Senator Godfrey: I am interested in your remark that castration is not acceptable even on a voluntary basis. I can see that a man might rather be castrated than spend five or ten years in jail. What is the objection to voluntary castration?

[Traduction]

En Amérique du Nord, la castration chirurgicale comme forme de traitement est contraire à l'éthique. Cependant, dans certains pays, surtout en Allemagne, on a commencé à mettre au point ce qu'on appelle des anti-androgènes; ce sont des médicaments qui sont plus efficaces que la castration chirurgicale. Cette dernière méthode consiste à enlever les testicules et à rendre le sujet asexué. La pulsion sexuelle biologique s'en trouve réduite. Toutefois, 20 p. 100 des hommes qui ont été chirurgiquement castrés peuvent avoir une érection et des rapports sexuels, mais la sexualité présente pour eux beaucoup moins d'intérêt.

Vers la fin des années 1960, les Allemands, qui cherchaient à fabriquer une pillule contraceptive pour les hommes, ont mis au point un médicament appelé acetate de cyprotérone. Le produit n'était pas un bon contraceptif parce qu'il ne réduisait pas la production de spermatozoïdes, mais il avait un effet massif sur la pulsion sexuelle. C'est en ce sens qu'il était contraceptif. Les chercheurs ont constaté que le produit avait sur le taux de récurrence chez les agresseurs sexuels un effet comparable à celui de la castration chirurgicale. À l'époque, celle-ci était en train de devenir un sujet très controversé en Europe. Depuis, les Allemands se sont servi de cette drogue avec beaucoup de succès. Malheureusement, leurs recherches n'ont pas donné lieu à autant de documentation que nous le souhaiterions.

Je voudrais maintenant vous parler de la recherche actuelle. Nous avons découvert que l'acétate de cyprotérone et certaines autres drogues du même genre peuvent réduire les fantasmes sexuels des agresseurs et l'intensité de leur pulsion sexuelle, sans pour autant l'inhiber complètement. En d'autres termes, les sujets demeurent capables d'avoir des rapports sexuels et, dans certain cas, les rapports sexuels normaux les intéressent davantage.

Dernièrement, j'ai publié un document, un rapport d'étude qui confirme ces résultats, et il y a deux semaines, je l'ai présenté à l'Académie des sciences de New York. L'expérience est tout à fait nouvelle et elle devra être renouvelée, mais si les résultats sont confirmés, elle constituera un progrès considérable. Ces recherches et celles qui ont été faites à l'université John Hopkins sur les anomalies du cerveau et de la façon dont il agit sur les hormones permettent de conclure que c'est là que se situe le problème.

Il existe d'autres solutions que la castration chirurgicale. Cela nous ramène à votre question, quand vous m'avez demandé s'il était nécessaire de détruire complètement la pulsion sexuelle des sujets. Personnellement, je dirais que non. En fait, une telle solution comporte des risques parce que lorsqu'on neutralise complètement la pulsion sexuelle chez un sujet, il devient irritable et d'autres problèmes surgissent. La meilleure solution ne consiste pas à castrer les pédophiles, mais à les transformer en hétérosexuels normaux. Nous avons certaines raisons de croire que c'est possible.

Le sénateur Godfrey: Vous avez dit que la castration n'est pas une solution acceptable, même si elle est volontaire, et cela m'intrigue. Je comprendrais qu'un homme préfère être castré plutôt que de passer cinq ou dix ans de sa vie en prison. Pourquoi s'oppose-t-on à la castration volontaire?

[Text]

Dr. Bradford: I, as a physician, have a medical and ethical objection to an irreversible procedure. Also, I do not think you can get truly voluntary consent. You can offer the person voluntary castration as an alternative to going to jail for five years, but I consider that to be coercive no matter how you look at it. For that reason, I think it is not appropriate.

For the same reason, I refuse to have the types of treatments I use mandated by the courts. I have no problems regarding a judge making a treatment order in a broad and general sense but, as far as I am concerned, a paedophile is a person who has a psychiatric problem and is in need of treatment. I treat him no differently than I would a schizophrenic, a manic depressive or anyone else. They need treatment and, like anyone else in society, they should have a free choice and be able to give informed consent freely about what treatment they would like. That is the way it has to be dealt with.

You have to consider this legalistic approach which is going to funnel more paedophiles into the correctional facilities. Correctional facilities do not have any treatment programs at the moment. I am including federal correctional facilities in that statement. The whole environment is wrong for treatment in any event. Even if you put a paedophile in protective custody or in a regional psychiatric centre, he cannot relax and think about his treatment because he is looking over his shoulder to be sure he does not get a knife in his back. The whole environment is wrong.

I would never support the use of the type of medications that I use in the correctional facility. It is not necessary. You have bars and external controls so you do not need internal controls on a person's sexuality. You must be careful in that area.

There was an interesting court case in the United States which I should like to tell you about. Upjohn, which is a major pharmaceutical company in the United States, makes a drug known as Medroxine progesterone acetate or Provera, which you have probably heard about. Provera reduces the male hormone in the body and has similar effects to Cyproterone acetate. It is very useful in the treatment of paedophiles, rapists, and people with paraphilias. One of the heirs of Upjohn is a paedophile who was convicted in a court case in Texas. The judge mandated that he should be administered Provera as a treatment. That went down like a lead balloon in the United States and was thrown out. Again, this was because of the coercive element to it. As soon as you bring up a specific treatment in a legal context it becomes coercive because it cannot be freely given. That is why castration is not an issue. There is also the consideration that it is irreversible. We still have a lot to learn about the pharmacological interventions. There is no question that they work but there are questions as to how we should administer them and whether someone should be on them for a long time. We are still trying to get some answers in that respect. However, there is a lot of hope in that area and we know it can be effective in reducing the problem.

[Traduction]

Dr Bradford: En tant que médecin, je m'oppose à toute solution irréversible, pour des raisons médicales et morales. En outre, je ne crois pas que le consentement soit total. Si on donne à un agresseur le choix entre la castration et cinq ans de détention, j'estime que c'est de la coercition, d'une manière ou d'une autre. C'est pour cela qu'à mon avis, la castration est inacceptable.

Pour la même raison, je n'admets pas que les tribunaux prescrivent le type de traitement que je dois administrer. Je ne m'oppose pas à ce qu'un juge oblige un agresseur à subir un traitement, au sens large du terme, mais en ce qui me concerne, un pédophile est une personne qui a un problème d'ordre psychiatrique et qui a besoin d'un traitement. Je le traiterai au même titre qu'un schizophrène, qu'un maniaco-dépressif ou que n'importe quel autre malade. Ces gens-là ont besoin d'un traitement et, comme n'importe qui d'autre dans notre société, ils devraient avoir accès à toute l'information nécessaire pour choisir et accepter librement un traitement. Voilà comment on doit procéder.

Il faut reconsidérer l'approche legaliste, car elle aura pour résultat d'envoyer encore plus de pédophiles dans les établissements correctionnels. À l'heure actuelle, ces établissements n'ont pas de programme de traitement. Lorsque je dis cela, je pense aussi aux établissements fédéraux. De toute façon, un pénitencier n'est pas un endroit indiqué pour suivre un traitement. Même si on place le pédophile en détention préventive ou dans un centre psychiatrique régional, il lui est impossible de se détendre et de concentrer son attention sur son traitement parce qu'il n'a jamais l'impression d'être en sécurité. Les pénitenciers ne sont pas la solution.

Je ne consentirai jamais à utiliser dans un pénitencier le genre de médicaments ou de drogues dont je me sers habituellement. Ce n'est pas nécessaire. Il existe déjà les barreaux et des moyens de contrôle externes; est donc inutile d'y ajouter des moyens de contrôle internes agissant sur la sexualité. Il faut être prudent sur ce point.

Les tribunaux américains ont entendu une affaire intéressante dont je voudrais vous entretenir. La société Upjohn, qui est un des principaux fabricants de produits pharmaceutiques aux États-Unis, fabrique un médicament appelé *Medroxine Progesterone Acetate* ou *Provera* dont vous avez probablement entendu parler. Cette drogue réduit le taux d'hormones mâles dans l'organisme et a des effets comparables à l'acétate de cyprotérone. Il est très utile dans le traitement des pédophiles, des violeurs et des personnes atteintes de diverses paraphilies. L'un des héritiers de Upjohn est pédophile et a été condamné par un tribunal du Texas. Le juge a ordonné comme traitement qu'on lui administre du Provera. Cette ordonnance a été dénoncée avec véhémence aux États-Unis et a été annulée en raison, encore une fois, de son caractère coercitif. Dès qu'on parle d'un traitement en particulier dans un contexte juridique, il y a coercion parce que le traitement ne peut être administré librement. Voilà pourquoi on refuse la castration, sans parler du fait qu'elle est irréversible. Il nous reste beaucoup à apprendre au sujet des interventions pharmacologiques. L'efficacité des médicaments ne fait aucun doute, mais nous ne sommes pas certains de la façon de les administrer et nous ignorons s'il faut les utiliser pendant longtemps. Nous n'avons toujours pas

[Text]

Senator Godfrey: I can foresee a problem if people are not willing to take these treatments, but what is the alternative? Generally speaking, if it is explained to paedophiles that they can be helped, will they conscientiously take these treatments?

Dr. Bradford: That is a very important point. The paedophile who is an admitter—the person who sees that he has a problem—is keen to have treatment. We have very few problems in terms of compliance. They take their medication if they are asked to. In fact, I could administer the medication by injections every two weeks so that I would know whether they were taking the medication or not, but I do not have to do that in the majority of cases. In fact, I never do it because I can tell from their hormone levels whether they are taking it or not. In any event, I do not have any compliance problems. My friends at Johns Hopkins University and elsewhere do not have problems in a large percentage of cases about compliance. That is one side of the equation. It is actually much better than you would expect.

Another problem is that we never see any self-referrals at a sexual behaviours clinic. If a person had a problem with impotence, for example, he could go to a psychiatrist or neurologist, have the tests, the problem would be identified and he would receive treatment. A paedophile having all kinds of fantasies about children, however, would never come forward. If a physician has any reason to suspect that a person might have molested a child, the physician has to report it to the authorities. This means that the patient will be charged and will end up in court, and he will not bring that upon himself. That is why we never see self-referrals.

From surveys that have been done, it seems that four or five per cent of the total number of paedophiles appear in the criminal justice system. There are an awful lot of them out there that we do not even see. They do not come forward, partially because there are barriers against their coming forward. None of us here know the true extent of paedophilia in society.

The Chairman: Is a physician, under the law, required to report such cases?

Dr. Bradford: Besides being subject to a fine, yes, he has to report. It becomes something of a farce, you see, in the treatment of these people. Probably 60 or 70 per cent of the people we see are paedophiles of some sort or another. They know as well as everybody else that if they were to tell me that they have touched somebody who is 16 years of age or less, according to the Child and Family Services Act of Ontario I have to report it. It is very important, when I am trying to treat someone, to know exactly where I am with him. But I will get somebody whose only interest has been in boys in the five to eight year age range suddenly telling me that he is only interested in 17 and 18 year olds. He would never tell me that he has touched anybody who is five to eight years of age because he knows that if he does so, I have to report it and he will get into

[Traduction]

de réponses à ces questions. Cependant, nous fondons beaucoup d'espoir sur ces produits pharmaceutiques et nous savons qu'ils peuvent contribuer à atténuer le problème.

Le sénateur Godfrey: Si les condamnés refusaient de suivre ces traitements, cela créerait un problème; mais y a-t-il une autre solution? En général, lorsqu'on explique aux pédophiles qu'il est possible de les aider, acceptent-ils de suivre un traitement?

Dr Bradford: Cette question est très importante. Les pédophiles qui admettent qu'ils ont un problème sont tout disposés à suivre un traitement. Il nous est facile d'obtenir leur coopération. Lorsqu'on leur demande de prendre un médicament, ils le font. En fait, je pourrais leur administrer moi-même le médicament sous forme d'injections pratiquées toutes les deux semaines pour être certain qu'ils le prennent, mais ce n'est pas nécessaire dans la majorité des cas. En fait, je ne le fais jamais, parce que je vois à leur taux d'hormones s'ils le prennent ou non. De toute façon, tous mes patients collaborent, comme, d'ailleurs, un fort pourcentage des patients de mes collègues de l'université John Hopkins et d'autres établissements. C'est un point important. En fait, nous avons beaucoup moins de difficultés qu'on le penserait.

Il y a un autre problème, c'est que les agresseurs ne vont jamais d'eux mêmes demander de l'aide en matière de comportement sexuel dans une clinique spécialisée. Par exemple, si un homme est impuissant, il consulte un psychiatre ou un neurologue, il subit des tests; on détermine son problème et on lui prescrit un traitement. Mais un pédophile qui a toute sortes de fantasmes à l'égard des enfants n'osera jamais demander de l'aide. Tout médecin qui a des raisons de soupçonner une personne d'avoir abusé sexuellement d'un enfant doit faire un rapport aux autorités. Cela signifie que le patient est accusé et sera jugé; donc, pour lui, le meilleur moyen d'éviter cela est de ne pas demander d'aide.

Les enquêtes semblent démontrer que quatre ou cinq pour cent du nombre total de pédophiles sont traduits en justice. Mais il y en a une foule dont on ne soupçonne même pas l'existence. Ils ne demandent pas d'aide, en partie parce que le système les en dissuade. Personne ne connaît l'étendue véritable de la pédophilie dans notre société.

La présidente: La loi oblige-t-elle un médecin à faire rapport de ces cas-là aux autorités?

Dr Bradford: Oui, le médecin est tenu de faire un rapport sous peine d'amende. Cela tient plus de la farce que du traitement. De 60 à 70 p. 100 des gens que je traite sont des pédophiles d'un type ou d'un autre. Ils savent aussi bien que tout le monde que s'ils me disent qu'ils ont touché un jeune âgé de 16 ans ou moins, je serai obligé de faire un rapport aux termes de la *Child and Family Services Act* de l'Ontario. Quand je traite quelqu'un, il est très important que je sache exactement en quoi consiste son problème. Mais à cause de la loi, un sujet qui ne s'intéresse qu'aux garçons âgés de cinq à huit ans me dira qu'il s'intéresse aux garçons de 17 et 18 ans. Il ne m'avouera jamais qu'il a déjà touché un garçon de cinq à huit ans parce qu'il sait que s'il le fait, je serai obligé de faire un rapport et que cela va lui attirer des ennuis avec la justice. Cette disposi-

[Text]

trouble with the legal authorities. This, therefore, creates a completely dishonest situation in trying to treat these people.

It is not within my mandate to deal with that, but there is a tremendous problem in terms of this barrier set up against anyone coming forward voluntarily. Even when such people are in treatment, they set up a completely dishonest situation.

Senator Doyle: Dr. Bradford made a reference a short while ago to a document which is used by the Ottawa police and social workers. I believe he said that the words at the beginning of it state something to the effect that a child is always right.

Dr. Bradford: Yes, that is the substantial philosophical bent to that document.

Senator Doyle: Do you have a copy of the document or could one be made available to us?

Dr. Bradford: I do not have it, senator, but I am sure I could get one for you. I know that I have one at home somewhere and I am sure I could have it made available.

The Chairman: Perhaps we could get the document ourselves and not leave that to Dr. Bradford.

Senator Doyle: One way or the other, Madam Chairman, I think it would be useful to see that document.

Dr. Bradford: If you were to contact the Children's Aid Society of Ottawa-Carleton, I am sure that you could be provided with a copy.

Senator Doyle: Yesterday we heard from Cameron Smith, who is a lawyer and veteran newspaperman. He was discussing, in the main, the problems having to do with publication of evidence, identification of accused and so on. In the course of his testimony he came down vigorously in opposition to what he regarded as differences in treatment according to sexual orientation. He maintains that the bill, when it deals with buggery, for example, is far more severe than it is in dealing with other kinds of offences and that this demonstrates, in his view, a bias against any offence that might have an attachment to homosexuality. Is that a subject of concern for you? Would you change that if you had a hand in drafting the bill?

Dr. Bradford: I think he has a point. I think it is the "homophobia" problem in another context. Only a short while ago, for example, oral sex was seen to be a grossly abnormal sexual act. Surveys recently conducted in the United States show that perhaps 70 per cent of cohabiting couples practise oral sex routinely. If this act is practised 70 per cent of the time, it is a fairly normal sexual act.

Take, for example, the homosexual paedophile, somebody who molests young boys; the impression is that such people are dealt with more severely before the courts. I think this is where the homophobia issue comes through and that is where I think Mr. Smith has a point. I do not have statistics in my head from which I could tell you that categorically. Anecdotally, however, that would be my impression. Is buggery with an eight year old boy that much worse than forced sexual intercourse with an eight year old girl? They are both very intrusive sexual

[Traduction]

tion fausse donc complètement les rapports entre le sujet et son médecin.

Ce n'est pas à moi de modifier la loi, mais je dois dire que cet obstacle pose un problème considérable en dissuadant les agresseurs de demander de l'aide de leur propre initiative. Même lorsqu'ils le font, ils sont obligés de mentir.

Le sénateur Doyle: M. Bradford a parlé tout à l'heure d'un document dont se servent la police et les travailleurs sociaux d'Ottawa. Si je me souviens bien, il a dit que l'introduction au document précise, en substance, qu'un enfant a toujours raison.

Dr Bradford: C'est exact. Ce document est fondé sur une forte tendance philosophique.

Le sénateur Doyle: En avez-vous un exemplaire ou pourriez-vous nous en faire parvenir un?

Dr Bradford: Je ne l'ai pas ici, sénateur, mais je suis certain que je pourrais vous en obtenir un. J'en ai un chez moi et je pourrais vous le faire parvenir.

La présidente: Nous devrions peut-être nous en procurer un nous-mêmes au lieu de charger M. Bradford de le faire.

Le sénateur Doyle: D'une façon ou d'une autre, madame la présidente, ce document nous serait utile.

Dr Bradford: Je suis certain que vous pourriez en obtenir un exemplaire en communiquant avec la *Children's Aid Society of Ottawa-Carleton*.

Le sénateur Doyle: Hier, nous avons entendu M. Cameron Smith, qui est avocat et ancien journaliste. Il a surtout parlé des problèmes que posent la publication des preuves, l'identification des accusés, etc. Il s'en est pris vigoureusement aux différences que l'orientation sexuelle peut, à ses yeux, entraîner dans la façon de traiter les agresseurs. Il soutient que les dispositions du projet de loi qui traitent, par exemple, de la sodomie, sont beaucoup plus sévères que celles qui portent sur d'autres genres d'infractions et qu'à son avis, cela trahit un préjugé défavorable à l'égard de toute infraction qui pourrait être liée de près ou de loin à l'homosexualité. Cela vous inquiète-t-il? Si vous aviez votre mot à dire dans la rédaction du projet de loi, modifieriez-vous ces dispositions?

Dr Bradford: Je crois que M. Smith a raison. À mon avis c'est une autre manifestation du problème de l'homophobie. Par exemple, il y a encore très peu de temps, les rapports sexuels oraux étaient considérés comme une affreuse anomalie. Des enquêtes récentes faites aux États-Unis montrent que près de 70 p. 100 des couples ont régulièrement des rapports sexuels oraux. Si les gens ont ce genre de rapport dans 70 p. 100 des cas, c'est donc un acte sexuel assez normal.

Prenons par exemple les homosexuels pédophiles, c'est-à-dire les homosexuels attirés par de jeunes garçons, qui comparaissent devant un tribunal. On a l'impression qu'ils sont traités plus sévèrement. Je crois que c'est à ce stade que l'homophobie se manifeste et que c'est à ce sujet-là que M. Smith a raison. Je n'ai pas de statistiques à l'esprit et je ne peux donc pas être catégorique. Mais si j'en crois les histoires que j'ai entendues, j'ai l'impression qu'il a raison. Le fait de sodomiser un garçon de huit ans est-il tellement plus grave que celui

[Text]

acts and can both cause a serious amount of physical injury and damage. If that is the point he is trying to make, I tend to agree with him. Perhaps I would not be quite as outspoken as he is, but I think he has a point.

Senator Doyle: You have given us some interesting views on the reliability of children as witnesses and on how they can be influenced by events that have gone on before or after the alleged offence. A section in this bill not only says that no corroboration is needed to convict, but also provides that the judge shall not instruct the jury that the testimony of the child is to be in any way doubted merely because the child is giving uncorroborated evidence. We have heard from lawyers on this subject. I wonder how you, as a doctor, feel about this limitation on what is a normal practice for judges; that is, to comment upon the reliability of a witness. I would think, from what you said, that if you were the presiding judge you would want to make that kind of comment.

Dr. Bradford: I certainly have some problems with this provision, there is no question about it. At present, February, 1987, in Ottawa I am being confronted with an increasing number of men who are telling me that these allegations are nonsense and who are asking me for their help. They ask to be tested; they say they will do anything, lie detection or whatever, in an attempt to disprove the allegation. These allegations can ruin someone. Some people have become enormously depressed over them and are driven to thoughts of suicide. I had one patient who spent a fortune running around the country to psychiatrists in an effort to get support so that when he went to court he could disprove this allegation.

This sort of allegation is an enormously difficult thing to disprove. If a two- or three-year-old child says something about daddy's "dick" or penis, which is then interpreted as being evidence for a sexual assault, it is extremely difficult to disprove that. Even in the present situation with regard to evidence, it is enormously difficult to disprove. At the moment, at least, we have in place some checks and balances. We will be taking away some of those, theoretically, with this bill. That would worry me even more. That is the approach I was giving senators earlier on. I look at it from the perpetrator's point of view. I say "Okay, fine". Let us say that the person is not a perpetrator—this is what I have been confronted with. He says "Look, I will do anything. I didn't do this. How can you help me?" Even with all of the tools that I have, it is very difficult to prove. I can go to court and say, "He has normal sexual arousal patterns and I can find no evidence of paedophilia." I would give that very cautiously, because I know that there may be some problems with it. But even under those circumstances the judge can be doubtful. It becomes a credibility situation: the child versus the person who is alleged to have done it.

I was involved with a case, for example, in which a teacher was charged with sexual assault, but who, I was convinced,

[Traduction]

d'avoir des rapports sexuels forcés avec une fillette de huit ans? Il s'agit de deux types de pénétration qui peuvent causer des lésions physiques graves. Si c'est ce qu'il veut dire, je serais plutôt d'accord avec lui. Je n'irais peut-être pas aussi loin que lui, mais je crois qu'il a en partie raison.

Le sénateur Doyle: Vous nous avez dit des choses intéressantes sur la crédibilité des enfants comme témoins et sur l'influence que peuvent avoir sur eux les événements survenus avant ou après l'infraction. Le projet de loi comporte un article qui prévoit non seulement que la corroboration du témoignage d'un enfant n'est pas nécessaire pour obtenir une condamnation, mais aussi que le juge ne peut informer le jury que le témoignage de l'enfant doit être entendu sous toute réserve du fait qu'il n'est pas corroboré. Des avocats nous ont donné leur avis là-dessus. Je voudrais savoir ce que vous pensez, en tant que médecin, de cette restriction à l'égard de ce que fait normalement un juge, c'est-à-dire se prononcer sur la crédibilité d'un témoin. D'après ce que vous avez dit, je serais porté à croire que si vous présidiez un tribunal, vous tiendriez à mettre le jury en garde.

Dr Bradford: Il ne fait aucun doute que j'ai des réserves à l'égard de cette disposition. À l'heure actuelle, en février 1987, des hommes en nombre croissant me disent qu'ils sont accusés de sodomie sans raison et me demandent de les aider. Ils veulent subir des tests; ils disent qu'ils sont prêts à n'importe quoi, même à l'épreuve du détecteur de mensonge, pour réfuter les allégations. Ces allégations peuvent ruiner quelqu'un. Elles poussent certaines personnes à la dépression profonde, au point qu'elles songent à se suicider. Un de mes patients a dépensé une fortune à parcourir le pays à la recherche de psychiatres qui l'aideraient à réfuter l'allégation à son procès.

Il est extrêmement difficile de réfuter une allégation d'abus sexuel. Si un enfant de 2 ou 3 ans parle de zizi ou du pénis de papa et que le tribunal y voit une preuve d'agression sexuelle, le père aura beaucoup de mal à fournir la preuve du contraire. Même avec les dispositions actuelles sur la preuve, c'est extrêmement difficile. Au moins, il existe des freins et contre-poids. Mais en principe, le projet de loi C-15 en supprimera quelques-uns et cela m'inquiète beaucoup. C'est ce que je disais à quelques sénateurs tout à l'heure. J'essaie de voir les choses du point de vue de l'agresseur. Disons que le prévenu n'est pas un agresseur. J'ai déjà eu à traiter un cas de ce genre. Un homme était venu me voir en me disant qu'il était prêt à tout, qu'il n'avait pas fait ce dont on l'accusait et qu'il voulait que je l'aide. Même avec tous les moyens dont je dispose, il m'est très difficile d'aider un homme qui se trouve dans ce genre de situation. Je peux aller attester devant le tribunal que le prévenu a des réactions sexuelles normales et que je ne décèle chez lui aucun signe de pédophilie. Je déposerais ce témoignage en prenant beaucoup de précautions parce que je sais que cela pourrait causer des problèmes. Mais même dans ces circonstances, le juge pourrait continuer d'avoir des doutes. C'est donc une affaire de crédibilité: celle de l'enfant contre celle de la personne qui est accusée de l'avoir agressé.

J'ai eu à m'occuper du cas d'un professeur qui avait été accusé d'agression sexuelle, mais dont j'étais convaincu qu'il

[Text]

was no more a paedophile than you or I. By choice he had always dealt with and taught very difficult, learning-disabled, behaviourally disordered children, and one of his approaches was to put his hand on their shoulder when he was talking to them. A girl complained that he had put his hand on her shoulder and had touched her breast—in this area (indicating). Obviously, in putting his hand on her shoulder he “touched her breast”. A man who had been a teacher for 20 years, and who showed no evidence of paedophilia whatsoever, who had high levels of qualifications, had never had any problems in teaching, had nothing in his history that would point to paedophilia, was convicted of a sexual assault, lost his job, and was lost to teaching—on that issue alone, on one incident. That worries me. It is a very hard issue to deal with in the courts. It is hard now, and I would be very careful of making it any more difficult. I speak to lawyers and have a lot to do with them because of the nature of my work, and I know that they also are very concerned about it. It is a problem.

The Chairman: I note that there will be another committee starting in this room in a few minutes. However, I will call upon Senator Fairbairn.

Senator Fairbairn: Dr. Bradford, most of my questions have already been asked by other senators. However, there are a couple of points on which I would like to have clarification. In the question of whether these people can be treated, and the discussion of whether theoretically a 15-year old can be helped, if such persons do not really get into those activities until they are in their late teens or twenties, how will you ever find them in order to treat them?

Dr. Bradford: That is a problem. At the moment the only ones that we are seeing are those who are filtered through the courts. In other words, you may have a teenager who was babysitting and there was a complaint about something that occurred during the babysitting. It might have been a sexual assault, or exposing himself—something of a sexual nature. We then evaluate them, and if we find that they do have a problem we can then get about the business of treating them. You are quite correct in that at the moment there is really a deficiency in getting them into a situation where they would be seen. To be quite honest, I am not sure what the solution is, but I believe that one of the barriers against it is that at the present time if anyone says, “I have a problem where I am attracted to young children”, he is asking for all kinds of trouble to come down on his head, be he 15, 16 or whatever, because of the mandatory reporting, and so on. It is not just a case of going to a doctor and saying, “I want help”. You are drawing in all aspects of the social and legal issues, which all come at you at the same time. That is a problem. How it is going to be addressed, I am not sure.

Senator Fairbairn: Do you get involved in treating people after they have been convicted, after they are institutionalized?

Dr. Bradford: Yes. My feeling about that is that I do not generally make representations to the courts on whether or not a person should be incarcerated. All my representation to the court would be is: “That is the problem; it is paedophilia, and

[Traduction]

n'était pas plus pédophile que vous ou moi. Il avait choisi de toujours enseigner à des enfants très difficiles qui avaient des difficultés d'apprentissage et des troubles du comportement et l'une de ses méthodes pour établir un lien de confiance entre eux et lui consistait à mettre sa main sur leur épaule quand leur parlait. Une jeune fille s'était plainte de ce qu'il avait mis sa main sur son épaule et lui avait touché un sein... là (le témoin indique l'endroit). De toute évidence, il lui avait touché le sein en lui mettant la main sur l'épaule. Bien que tout au long de sa carrière il n'eût jamais montré le moindre signe de pédophilie, cet homme hautement compétent dont la conduite était irréprochable, a été condamné pour agression sexuelle, et a perdu son emploi à cause de ce simple incident. Voilà ce qui m'inquiète. C'est une question extrêmement délicate que les tribunaux doivent trancher. Ils ont déjà suffisamment de difficulté et je ne voudrais pas leur compliquer davantage la tâche. De par mes fonctions, je suis appelé souvent à collaborer avec les avocats et je sais que cette question les préoccupe également.

La présidente: Je constate qu'un autre comité doit venir siéger ici dans quelques minutes. Je donne quand même la parole à la sénatrice Fairbairn.

Le sénateur Fairbairn: Docteur Bradford, d'autres sénateurs ont déjà posé la plupart de mes questions. Cependant, je voudrais obtenir des précisions sur certains points. Sur la question du traitement, on s'est demandé si en principe un adolescent de 15 ans peut être aidé, si vraiment il est possible d'aider ces jeunes pendant leur adolescence avant qu'ils aient vingt ans; comment est-il possible de repérer ces personnes-là?

Dr Bradford: Ce n'est pas facile. À l'heure actuelle, les seules que nous connaissons sont celles qui sont passées devant les tribunaux. Autrement dit, un adolescent qui garde des enfants a pu se livrer à des choses répréhensibles et une plainte est déposée. Il peut s'agir d'une agression sexuelle, d'une exhibition—quelque chose de nature sexuelle. Nous examinons alors son cas et si nous constatons qu'il y a effectivement un problème, nous pouvons tenter d'intervenir. Vous avez parfaitement raison de dire qu'à l'heure actuelle il n'est pas facile de repérer ces individus. Franchement, j'ignore quelle serait la solution, mais je pense qu'il existe un obstacle regrettable: si quelqu'un ose admettre qu'il est attiré par les jeunes enfants, il est certain de s'attirer toutes sortes de difficultés, qu'il ait 15, 16 ans ou davantage, à cause de l'obligation de déclarer ces cas-là, etc. La solution ne consiste pas simplement à se présenter devant un médecin pour demander de l'aide. Il y a bien d'autres aspects sociaux et juridiques qui entrent en ligne de compte. C'est là une source de difficulté. Comment en venir à bout, je ne sais pas.

Le sénateur Fairbairn: Êtes-vous appelé à traiter des personnes qui ont subi une peine d'emprisonnement?

Dr Bradford: Oui. Il est rare que j'aille devant les tribunaux pour dire si telle personne devrait ou ne devrait pas être emprisonnée. Je me borne à exposer le problème, si c'est un cas de pédophilie par exemple, et d'indiquer le traitement qui pour-

[Text]

this is the treatment I could do". In some cases I have completed the treatment by the time the person goes to court. I would also give some aspect of the prognosis or the chance of any reoffence. That is what I present to the court. Quite often I see people after they have been paroled. In other words, a person does time and they then have a two-year term on probation. They then come back to us and we treat them at that point.

The Chairman: Is that part of the parole condition, that they have to have treatment?

Dr. Bradford: Yes, and it works reasonably well.

Senator Fairbairn: Last year some of us, while pursuing another issue, visited a variety of prisons in western Canada and the Kingston area. We were disturbed to hear from some prison officials that if anyone—not just a paedophile—was sentenced with the suggestion of psychiatric help, the attitude was, "Well, let us not do it now; let us wait until they settle down; wait until they are almost ready for parole, or whatever, and do it then". With paedophiles—

Dr. Bradford: With paedophiles, or sexual offenders, it is a special problem, because in any correctional facility there is only a certain amount that you can do, because they are at risk in any correctional facility and there is some reluctance on their part to work at their problem. The solution, first, is the possibility of pre-release, where they could be transferred to a health facility where treatment could be implemented. But that does not happen, by the way, because it is federal and provincial and you do not mix the two.

A couple of years ago the National Parole Board came to me and asked me to help. We set up some interaction between federal parolees in Kingston and Ottawa. It got bogged down in a funding issue, because the hospital I work in is provincially funded under OHIP and none of the parolees under the federal government had OHIP; and so it became a nightmare of bureaucracy to arrange something. It has worked in some cases, and in other cases it has been a failure.

What now seems to happen is that they wait for the person to be paroled. When he is paroled and he is on the street and eligible for OHIP, they shovel him along. I think that is wrong. I think it should be a situation of prerelease. I would prefer someone to be treated before he hits the street rather than first hit the street and then be treated. But that is a bureaucratic problem.

Senator Fairbairn: I have one final question. In your work with the hospital, do you deal in any way with children who have been assaulted?

Dr. Bradford: The sexual behaviour clinic is one part of the program that I run. We also have the family court clinic, which deals with the related legal issues around the children—in other words, the issues about whether the children are safe to return home, the evaluation of the family; in other words, what is in the best interests of the child is evaluated there. In fact, I started that clinic in 1979. We do not deal with the

[Traduction]

rait s'imposer. Il m'est déjà arrivé d'avoir terminé le traitement avant même que la personne se présente devant le tribunal. Je dois aussi préciser s'il y a possibilité de rechute ou de récidive. Voilà sur quoi porte ma déclaration. Il arrive souvent que ces personnes viennent me voir après leur libération conditionnelle. Autrement dit, après qu'elles ont passé un certain temps en prison, on les met en liberté surveillée pendant deux ans. C'est à ce moment-là que nous sommes en mesure de les soigner.

La présidente: Est-ce que c'est une condition de leur libération, qu'ils se fassent soigner?

Dr Bradford: Oui, et les résultats sont assez bons.

Le sénateur Fairbairn: L'an dernier, à l'occasion de l'étude d'une autre mesure, quelques-uns d'entre nous ont visité des prisons dans l'ouest du Canada et dans la région de Kingston. Nous avons été étonnés d'apprendre de la bouche même des autorités que chaque fois que l'on recommandait un traitement psychiatrique pour un détenu—pas nécessairement un pédophile—on décidait alors d'attendre un peu, d'attendre plutôt que l'intéressé se reprenne, qu'il soit proche de sa libération conditionnelle par exemple, avant de lui proposer le traitement. Pour ce qui est des pédophiles . . .

Dr Bradford: Pour ce qui est des pédophiles et autres délinquants sexuels, ce sont des cas particuliers, car les établissements pénitenciers ne sont pas très bien équipés pour traiter ces gens-là, sans compter qu'ils y sont exposés à des dangers et qu'ils ne sont pas forcément disposés à subir un traitement. Comme solution, on pourrait songer à une mise en liberté anticipée, ce qui leur permettrait de recevoir un traitement dans un établissement de santé. Mais ce n'est pas possible parce que leur cas relève des autorités fédérales et provinciales à la fois.

Il y a deux ans, des responsables des libérations conditionnelles m'avaient demandé de les appuyer. Nous avons tenté de faire quelque chose pour des libérés conditionnels à Kingston et à Ottawa. Je me suis trouvé embourbé pour une question de financement, car l'hôpital où je travaille relève des autorités provinciales et aucun des libérés conditionnels n'était couvert par le régime d'assurance-maladie de la province; c'est de venu un cauchemar bureaucratique. Nous avons réussi dans certains cas, mais pas dans d'autres.

La tendance actuellement est d'attendre que le détenu jouisse de la libération conditionnelle et qu'il soit admissible au régime d'assurance-maladie. Je crois que c'est une erreur, que l'on devrait plutôt agir avant la libération. Je crois que le traitement devrait avoir lieu avant la libération au lieu d'attendre que l'intéressé recouvre sa liberté. Mais c'est là un problème d'ordre administratif.

Le sénateur Fairbairn: J'ai une dernière question à poser. Recevez-vous à votre hôpital des enfants qui ont été victimes d'agression sexuelle?

Dr Bradford: Nous traitons les troubles de comportement sexuel parce que cela fait partie du programme que je dirige. Il y a aussi la clinique du tribunal de la famille qui s'intéresse aux aspects juridiques du traitement des enfants—par exemple, on examine si le milieu familial est suffisamment sûr pour l'enfant. En somme, on cherche à protéger dans la mesure du possible les intérêts de ce dernier. C'est en 1979 que j'ai mais

[Text]

acute problem which is dealt with in the Children's Hospital of Eastern Ontario by the child abuse team, but we get a lot of referrals at the family clinic through the courts at a slightly later stage. I used to work with a child abuse team dealing with physical and sexual abuse, but I do not do much in that way at the moment.

I have just one comment on the federal situation, because I think it is important. I cannot remember when, but I think it was in the 1960s that the Chalk report advocated the setting up of psychiatric facilities outside the correction sphere to provide psychiatric services for inmates. They set up regional psychiatric centres in Abbotsford and Saskatoon, and they were going to build another one at Kingston. The program ran into difficulties for various reasons. One reason was that they were not able to recruit psychiatrists. The principle behind these centres is that if you have long-term correctional inmates in the federal system you have to get them out of that system in some way to adequately treat them. I think these centres attempted to address this problem. Where they failed was that they could not recruit psychiatric manpower. However, the Philip Pennell Institute in Montreal, which is a combined federal-provincial institution, is playing the same role as these other centres could potentially. There they have been able to set up a situation where psychiatrists working in that setting are really no different from psychiatrists working in universities or teaching in hospitals. Some of them work on a fee-for-service basis. In other words, there is a more flexible remuneration system and, as a result, they have a good program. One of the reasons that there are problems with these other centres is that they are rigid, they use only salaried employees and will not let people work on a fee-for-service basis. I think they should be looked at again. The principle is sound, but there is a bureaucratic problem as to why they are not working.

Senator Fairbairn: We visited the Psychiatric Centre in Saskatoon. Certainly it is an impressive facility physically. If this bill goes through and it becomes part of the process, some of the fundamental difficulties that bother all of us are who will ask the questions, how will they be asked, and in what context will they be asked. Somebody will have to be trained, not just to ask the right questions but to understand children and their responses.

Dr. Bradford: Earlier I mentioned anatomical dolls. What you will be seeing mostly on those videotapes is the anatomical doll examination. I may be incorrect, and you can check with your research people, but I think that training a social worker in Ontario to do anatomical doll examinations involves four or five days training at the moment. That is really inappropriate. Already problems appear to have emerged. For example, in the day care centre fiasco in Los Angeles, where a lot of allegations of sexual abuse, satanism and so on were made, a lot of people were prosecuted, including a lot of females—and the chance of a female being a paedophile is almost nil anyway. Only when there was a change in the crown attorney and the new one started to look at what had been taken out of the anatomical doll situations and at the situations where all these sexual assaults occurred in the day care centre—which had floor-to-ceiling windows on a busy street with traffic and peo-

[Traduction]

sur pied cette clinique. Nous ne traitons pas les cas graves qui relèvent plutôt de l'Hôpital pour enfants de l'est de l'Ontario mais nous recevons beaucoup d'enfants qui nous sont envoyés par les tribunaux. J'ai souvent collaboré avec une équipe qui s'occupait des agressions physiques et sexuelles, mais je m'occupe assez peu de ces cas-là en ce moment.

J'aurais un mot à ajouter au sujet des efforts entrepris au niveau fédéral. Je ne m'en souviens pas au juste, mais je pense que dans les années 60, le rapport Chalk avait recommandé que des services psychiatriques soient assurés aux détenus à l'extérieur de l'établissement correctionnel. C'est ainsi que l'on a créé des centres psychiatriques régionaux à Abbotsford et à Saskatoon et qu'il était question d'en bâtir un autre à Kingston. Mais le programme a été retardé pour différentes raisons. Par exemple, on avait de la difficulté à recruter des psychiatres. Ces centres ont pour principe qu'afin d'assurer un traitement convenable aux détenus condamnés à de longues peines dans le système fédéral, il faut les faire sortir de ce système. Je crois que ces centres se sont attaqués à ce problème. Mais ils avaient beaucoup de difficultés à recruter des psychiatres. Toutefois, je pourrais vous citer en exemple l'Institut Philip Pennell à Montréal qui est un établissement mixte fédéral-provincial. Les psychiatres qui y travaillent ont le même statut que les psychiatres qui enseignent dans les universités ou les hôpitaux universitaires. Quelques-uns sont rémunérés à l'acte. En somme, on obtient de meilleurs résultats parce que le système de rémunération est plus souple. Dans les autres centres la situation est plus rigide parce qu'ils n'emploient que des salariés et ils ne veulent pas de rémunération à l'acte. Je pense que cette question devrait être réexaminée. Le principe en est valable, et je crois que les difficultés sont d'ordre bureaucratique.

Le sénateur Fairbairn: Nous avons visité le Centre psychiatrique de Saskatoon. Les installations matérielles sont sûrement très impressionnantes. Par ailleurs, si le projet de loi est adopté et que la procédure en tienne compte, il y aura sûrement de graves difficultés qui nous inquiètent tous; par exemple qui posera les questions, comment seront-elles posées et dans quel contexte. Il faudra que quelqu'un apprenne non seulement à poser les bonnes questions, mais aussi à comprendre les enfants et les réponses qu'ils donnent.

Dr Bradford: Tout à l'heure, j'ai parlé de poupées anatomiques. Ces bandes vidéo nous font voir surtout des interrogatoires effectués à l'aide de poupées anatomiques. Je peux bien me tromper—et vous pourriez demander à vos chercheurs de vérifier—un travailleur social de l'Ontario peut procéder à un tel interrogatoire après avoir reçu quatre ou cinq jours de formation. C'est tout à fait insuffisant. Car on connaît déjà les difficultés inhérentes à ce genre de situation. Par exemple, dans l'affaire de la garderie à Los Angeles, où il a été question d'agression sexuelle, de satanisme et autres choses du genre, beaucoup de monde, dont beaucoup de femmes même—et pourtant chez les femmes la pédophilie est pratiquement inexistante—ont fait l'objet de poursuites. Il a fallu d'abord changer le procureur public et ce n'est qu'après que le nouveau eut examiné les résultats des interrogatoires faits à l'aide de poupées anatomiques et des circonstances dans lesquelles

[Text]

le walking past in the middle of the day—did he begin to think that there might be a problem. Subsequently he found that there appeared to be problems in the anatomical doll evaluation. There is no question that that procedure at the present time is not standardized as to the format or the people who are doing the examinations; some of them are paediatricians, and I am not sure whether they are the best people to do these examinations—and they may tell you that as well. The whole issue of how to do it—in other words, what format it should take—has not dealt with all these aspects of dealing with children in these situations. For example, you can influence children, particularly young children, by the way you present things to them. Under this bill it becomes crucial evidentiary material which can convict a man and send him to prison for five or six years. That is what worries me. Who knows? Let us say that you have a child who has never been molested but who has been watching pornographic videotapes and you give him an anatomical evaluation. I do not know how he will respond, nor do I think anybody else does. I know of one study at the moment that is going to look at this aspect. However, you might get from that evaluation a lot of sexual connotations which are inappropriate according to the age of the child and which are then interpreted as, “this child was molested”, and that is what I am worried about. There are conceptual jumps all along.

The one thing you can argue with regard to a videotape is that you can get other people to look at it and criticize it. Before we reach that stage, I think we need to know the validity of the anatomical doll evaluation, and we need a standard interview format. We need to know what normal children respond to. We need to know what children who have been exposed to pornography respond to. We even need know what clearly and actually molested children respond to, and we do not know that.

Who should do the evaluation? I think you need people who are sophisticated in child development. Much of it is highly interpretive. I would suspect that it would involve psychology or psychiatry and maybe some specially trained social workers. The main thing that worries me is that if it goes in it has scientific validity. I go to court and talk about hormones, about sexual arousal patterns, about the chances of a false positive and a false negative, and I make it very clear that this is a clinical tool that we must use for treatment. I have concerns about how much of it should be in the courts anyway—which has a lot more validity and standardization than any of this other stuff—and it worries me. Somehow the whole area has to be dealt with. I am not sure that I am the right person to be telling you how to deal with it.

Senator Fairbairn: When you talk of treating these people with hormonal treatments or whatever, what kind of treatments are you talking about? Are they injections where people have to come back regularly or is it pills where the person is totally on an honour system and goes off and takes them or does not take them and you have no control?

Dr. Bradford: First, there are injections and there are pills. Even if somebody is on oral medication, we know whether or

[Traduction]

avaient eu lieu ces agressions à la garderie—dont les immenses baies vitrées donnaient sur une rue très passante—qu’il a commencé à comprendre qu’il pouvait y avoir des problèmes. Il s’est aperçu que ces problèmes tenaient à l’évaluation des interrogatoires menés à l’aide de ces poupées. À l’heure actuelle, la procédure est loin d’être uniformisée et ceux qui procèdent à ces examens—quelques-uns sont pédiatres et je me demande s’ils sont les mieux qualifiés pour cela, et ils pourront vous le dire eux-mêmes—autrement dit, on n’a pas encore mis au point une manière de procéder à l’égard des enfants dans de telles situations. Par exemple, un enfant est facilement influençable, surtout s’il est très jeune, selon la façon dont on lui présente les choses. D’après ce projet de loi, le témoignage de l’enfant est essentiel et pourrait aboutir à condamner un homme à une peine de prison de cinq ou six ans. Tout cela m’inquiète. Qui sait? Prenons le cas d’un enfant qui n’a jamais été agressé mais qui a regardé des films pornographiques; vous lui faites subir un interrogatoire à l’aide d’un mannequin. Je me demande quelle sera sa réaction. Je sais qu’actuellement quelqu’un fait l’étude de ce genre de situation. Cependant, cet interrogatoire pourrait déboucher sur toutes sortes de connotations sexuelles qui ne cadrent pas avec l’âge de l’enfant, de sorte que l’on pourrait conclure qu’il a été agressé. Voilà ce qui me préoccupe. Ce genre de procédé manque beaucoup de rigueur.

Vous pourriez sûrement demander à d’autres personnes d’examiner des enregistrements magnétoscopiques et de vous dire ce qu’elles en pensent. Il faudrait d’abord se faire une idée de l’utilité des poupées anatomiques et mettre au point une procédure d’interrogatoire uniforme. Il faut pouvoir connaître la réaction des enfants normaux. Il faut aussi connaître celle de ceux qui ont été exposés à la pornographie. De même qu’il faudrait connaître comment réagissent les enfants qui ont été agressés, et cela nous ne le savons pas.

Qui donc devrait faire ce genre d’évaluation? Il faudrait avoir recours à des spécialistes du développement de l’enfant. La part laissée à l’interprétation est grande. Il faudrait avoir recours, je pense, à des psychologues ou à des psychiatres et peut-être à des travailleurs sociaux ayant reçu une formation spéciale. Je m’interroge sur la valeur scientifique que l’on peut accorder à ce genre de procédé. Je me présente devant le tribunal et je l’entretiens d’hormones, d’excitations sexuelles, de réactions positives et négatives fausses, et je précise qu’il s’agit d’un instrument clinique que nous devons utiliser pour le traitement. Je m’interroge sur l’utilité de cette procédure—qui est pourtant plus valable et plus uniforme que le reste—et je suis inquiet. Il faut tenir compte de l’ensemble de la situation. Je me demande si je suis bien qualifié pour vous dire comment procéder.

Le sénateur Fairbairn: Quand vous parlez de traitement aux hormones ou autre traitement du genre, de quelle sorte de traitement s’agit-il? Sont-ils donnés sous forme d’injections que le client doit recevoir régulièrement ou sous forme de cachets qu’il s’engage à prendre et qu’il prend ou non à son gré sans qu’on puisse exercer aucun contrôle?

Dr Bradford: Le traitement peut se donner à l’aide d’injections ou de cachets. Même s’il s’agit d’un médicament ingéré

[Text]

not they are taking it because the medical management is the hormone level. We are regularly taking blood where we measure the hormonal levels, so we know exactly what they are doing all the time.

Senator Fairbairn: How do you get them back to take the measurements?

Dr. Bradford: They come back once a month.

Senator Fairbairn: And if they do not come back do you go and find them?

Dr. Bradford: In some cases we do. If it is a person on probation, we would notify the probation officer. We would not necessarily give the details of what they are not doing, because that is a medical issue, but I would notify them that they are not following treatment and that I will probably have to discharge them from the hospital. Or, if it was a very dangerous person, I might be able to force them into hospital using the Mental Health Act. There is a variety of approaches, but we do not just dump somebody. If we have sufficient authority—which is getting less and less these days—we bring them in to the hospital.

But we do give injections. We might give them once every two weeks. Again, it is not something that turns around dramatically. Once we put somebody on medication and they miss a couple of days or two or three weeks, there is no immediate effect. They do not become paedophiles again overnight. In other words, once we have blocked the centres in the brain that control sexual appetite, it is a slow process before it comes back again. What will be increasingly important in the future is some of the work that has been done elsewhere. I am thinking particularly of one study that was done in Wales where a whole spectrum of people with sexual problems, including paedophiles, sadistic males, aggressive males and exhibitionists, were treated with cyproterone acetate for up to three years, but no longer. The treatment ran from between six months to three years and then it was discontinued. Just about in all cases in a fairly short period of follow-up—in about three or four years and in some cases five years—their problems did not re-occur. Again, that is in a medical setting. We have seen some of that as well—not enough for me to say with any scientific authority that this is clearly going to be the case, but I am very optimistic. In other words, it looks as though, with a fairly short-term intervention, maybe this problem will go away completely.

Senator Fairbairn: It is reversed?

Dr. Bradford: Exactly. If that is the case, we are talking about a cure rather than control, which is an important difference. But I do not want you to get carried away on that. I am very cautious from a scientific standpoint about making statements that I cannot validate. What I will tell you is that there is at least some optimism that that may be the case. I cannot predict who it will apply to at the moment. Some people do very well and others have problems and it seems to re-occur. I could talk about it in a more complicated medical way but I do not think it appropriate. This may mean that we may not have to keep people on drugs for a long time, that we may be able to treat them within a six-month to 18-month range.

[Traduction]

par voie orale, nous pouvons savoir si le sujet l'a absorbé parce qu'il est possible de contrôler médicalement le taux d'hormones. Nous procédons régulièrement alors à des prises de sang de sorte que nous savons exactement ce qu'il en est.

Le sénateur Fairbairn: Ces mesures sont-elles effectuées souvent?

Dr Bradford: Une fois par mois.

Le sénateur Fairbairn: Et si l'intéressé ne se présente pas, allez-vous le chercher?

Dr Bradford: Dans certains cas, oui. Si la personne est en liberté surveillée, nous le signalons à l'agent responsable. Nous évitons alors de donner tous les détails parce qu'il s'agit d'une question médicale, mais je signale alors que l'intéressé ne suit plus le traitement et que je devrai sans doute le renvoyer de l'hôpital. Dans les cas extrêmes, je pourrais l'obliger à réintégrer l'hôpital en invoquant la Loi sur la santé mentale. Nous pouvons avoir recours à différents moyens, et nous ne laissons tomber personne. Quand nous en avons le pouvoir—ce qui est de moins en moins possible—nous réhospitalisons les intéressés.

Mais nous donnons aussi des injections. Peut-être toutes les deux semaines. Il n'y a rien d'absolu. Une fois le traitement commencé, si l'intéressé manque un jour ou deux ou bien deux ou trois semaines, l'effet n'est pas immédiat. On ne redevient pas pédophile du jour au lendemain. Autrement dit, une fois que nous avons bloqué les centres du cerveau qui contrôlent l'appétit sexuel, le processus inverse est très lent. Des travaux importants ont été effectués ailleurs à ce sujet. Je songe notamment à des travaux effectués au pays de Galles où un certain nombre de personnes ayant des problèmes d'ordre sexuel, par exemple des pédophiles, des sadiques, des mâles agressifs et des exhibitionnistes, ont été traités à l'aide de l'acétate de cyproterone pour des périodes allant de six mois à trois ans. Dans presque tous les cas, le problème n'est pas réapparu avant trois, quatre et même cinq ans. Il s'agit là d'un traitement purement médical. Nous avons vu également des cas de ce genre—pas assez pour que je puisse conclure d'une manière scientifique que ce soit la bonne solution, mais je demeure très optimiste. Il est donc possible que le malade soit complètement guéri au bout d'une intervention assez courte.

Le sénateur Fairbairn: Le malade est complètement guéri?

Dr Bradford: Exactement. Dans ces cas-là, nous parlons de guérison plutôt que de contrôle, ce qui est tout à fait différent. Mais je ne veux pas m'étendre là-dessus. Je ne voudrais pas faire des déclarations que je ne saurais prouver. Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'il y a lieu d'être optimiste. La réaction n'est pas la même dans tous les cas. Certains peuvent être complètement guéris pendant que d'autres ont des rechutes. Je pourrais vous parler plus longuement de l'aspect médical, mais je ne pense pas que cela soit nécessaire. De toute manière, ce genre de traitement ne serait pas très long, entre 6 et 18 mois.

[Text]

Senator Doyle: Earlier you described things that you might do with recalcitrant patients who are not following treatment through legislative authority. Then you said that that was getting less and less these days.

Dr. Bradford: I was talking about mental health legislation. The tendency in Canada is to take more and more authority away from psychiatrists and put it in the hands of lawyers. For example, if I had previously examined someone and felt that he had a problem likely to result in serious physical harm to another person and he had a mental disorder of a nature that would likely have that result, which may bring in some of the sexual problems, I could certify the patient. I could change the status to "involuntary patient" and admit the person into hospital against his will, and I could hold him in hospital for a minimum of 120 hours then review it for another two weeks after that. That is under increasing attack. In Ontario, that period has just been reduced to 72 hours, which barely gets you across a weekend. It is a big problem, but that is a different subject.

Senator Godfrey: I would like to ask you, doctor, can men control their sexual impulses in tests? In other words, can they control it so that the tests are not too reliable as to whether or not they are a paedophile?

Dr. Bradford: That is a good question. Certainly, there is some evidence that people can misrepresent; in other words, when you put them into a laboratory situation and you test their sexual arousal patterns, you can end up with a false negative. In other words, you end up with a person coming through the test who is, in fact, a paedophile but is not showing up in the test as a paedophile. Yes, that can happen. I think it is less likely under certain circumstances, but it can happen.

How that could happen is, for example, if a person is impotent and therefore not able to become aroused, and some paedophiles are impotent. They cannot become aroused. That is one possibility, although we now have a check against that but I will not go into those details for the moment. That is certainly one possibility but we check for that and it is now one possibility that can be put aside.

The other possibility is the issue of how much is sexual arousal, in this case penile erection, under voluntary control. I think that was the question. To a certain extent, it can be controlled. There is evidence of a certain amount of sexual arousal and erectile responses being subliminal. In other words, they are beyond the level of consciousness and thus beyond the level of control. Most people would argue that that is probably 15 per cent of full erection, and less. In other words, a man becomes aware of his erectile response when he is getting around 15 and 20 per cent of full erection and above. There is a bit of debate about it, but I will try to give you a balanced view of it.

At the present time, the computers and measuring equipment that we use have approximately a 3 per cent margin of error, so we tend to ignore anything less than 5 per cent of full erection as having any validity. That only leaves us, if you like, a 10 per cent swing of what is potentially in the subliminal

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Vous venez de nous parler des moyens dont vous disposez pour venir à bout des récalcitrants qui refusent de suivre le traitement qu'on leur a imposé. Ensuite vous avez dit que c'était de moins en moins possible.

Dr Bradford: Je voulais parler de la législation en matière de santé mentale. La tendance actuelle au Canada dans ce domaine est de réduire de plus en plus le rôle des psychiatres pour accroître celui des avocats. Par exemple, si après examen, j'avais jugé qu'un client était susceptible de blesser gravement autrui et qu'il souffrait de troubles mentaux pouvant le rendre dangereux et causer des problèmes sexuels, je pourrais le déclarer atteint d'aliénation mentale. Je pourrais l'interner contre son gré pour au moins 120 heures, puis prolonger son séjour pour deux autres semaines. Cette façon de procéder est de plus en plus critiquée. En Ontario, la période a été réduite à 72 heures, soit à peine une fin de semaine. C'est un grave problème, mais c'est une autre question.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais vous demander, docteur, si les hommes peuvent contrôler leurs pulsions sexuelles durant les tests? Autrement dit, peuvent-ils contrôler leur pulsions de façon à ce qu'il soit difficile de vérifier avec certitude s'ils sont pédophiles ou non?

Dr Bradford: C'est une bonne question. Assurément, on a prouvé que certains peuvent fausser la réalité. Il se peut que l'évaluation de leurs pulsions sexuelles indique un résultat négatif qui est faux. Autrement dit, le test peut montrer qu'il ne sont pas pédophiles alors qu'ils le sont. C'est arrivé. Je pense que dans certaines circonstances il est peu probable que les tests soient faussés, mais cela peut arriver.

Cela peut se produire par exemple, quand des hommes impuissants ne peuvent atteindre l'état d'érection comme dans le cas de certains pédophiles. Ils ne peuvent être excités sexuellement. C'est possible bien que nous ayons pu vérifier le contraire, mais je n'entrerais pas dans les détails pour l'instant. C'est sûrement une possibilité, mais d'après nos recherches, on peut l'écarter.

L'autre possibilité consiste à déterminer le degré d'excitation sexuelle, en ce cas l'érection, quand elle est contrôlée. Je pense que c'était la question. Jusqu'à un certain point, elle peut être contrôlée. On a prouvé qu'il y a une certaine proportion de l'excitation et de l'érection qui est subliminale. Autrement dit, elle n'est pas consciente et par conséquent elle est incontrôlable. Beaucoup diraient que cette proportion correspond à 15 p. 100 de l'érection complète ou moins. C'est-à-dire qu'un homme prend conscience de son érection quand elle est au moins à 15 ou 20 p. 100 de son maximum. Cette question est quelque peu controversée, mais je vais essayer de vous en donner une idée juste.

A l'heure actuelle, les ordinateurs et les appareils de mesure que nous utilisons ont une marge d'erreur d'environ 3 p. 100 et tout ce qui est inférieur à 5 p. 100 d'une érection complète est pour nous sans valeur. Il ne reste donc plus que 10 p. 100 de l'érection qui pourrait être incontrôlable, en se rappelant que nous avons toujours une marge d'erreur de 3 p. 100.

[Text]

area, remembering that we still have approximately a 3 per cent error margin.

However, in the studies that have been done—certainly with someone who is being assessed for the first time—with people who admit they have a problem, we measure their responses and, with approximately 85 or 90 per cent of these men, the responses that we see in the laboratory and what they admit to are exactly the same. Out of this group, usually only 5 per cent show up as a false negative. In other words, these people who admit they have the problem but because their pattern of arousal is so low and therefore we have to disregard it, they come through as not being paedophilic.

We handle this situation in the following way, and this is important because, as I say, this is really a clinical situation. Let us say that it is not the admitters or the people who say they have the problem that we worry about, whether they are referred through the courts or the clinic or whatever. The people with whom we are concerned are the people who say: "I am charged but I do not have the problem." What we do with those individuals is that we run that person through all of these tests, physiological, hormone and pen and paper tests. About four weeks later, we have a debriefing session, and I do approximately 98 per cent of those. I sit down with all of the material we have and I will the person the computergraph and point out to him that a certain little blip on the graph represents 30 per cent of a full erection. I then say to him: "I will show you this computer printout and you show me where you think you had a full erection." He then goes through the computer printout and says: "There, there, and there." I then explain to him what each blip to which he has pointed refers. In other words, the first one may be a young boy aged 8 years and I will say to the patient that he has become aroused sexually to an eight year old boy or an eight year old girl or whatever.

At that point, a substantial number of the non-admitters admit. I do not have the figures in my hand but there were some studies done by some colleagues of mine in New York which bear this out: First of all, the non-admitters were a fairly low number, but at the debriefing, in the face of that kind of positive evidence of paedophilia, approximately 60 or 70 per cent of the non-admitters said: "Very well, I really have the problem," and they then asked for help. In a clinical situation, then, that turned around a large percentage of cases so that what was left was a very small group, probably representing 5 or 10 per cent, who did not admit and also did not have any positive results on penile tumescence.

I think the other part of your question, senator, was: "Can you fake it?"

Senator Godfrey: Yes. By that I mean how much reliability should the court put on those tests?

Dr. Bradford: I think the courts must be very cautious, as I said here today. I see it more as a clinical tool with regard to treatment. In other words, it is not a penile lie detector, which the courts would like to use it as. I avoid that at all costs. I think people who have been subjected to the test on more than one occasion may be able to fake it. They may be able to do that by ignoring the stimuli or by other means. There is one

[Traduction]

Cependant, dans les études que nous avons menées auprès d'hommes soumis à ce test pour la première fois et pédophile avoués, dans environ 85 ou 90 p. 100 des cas, les résultats des tests de laboratoire correspondent exactement à l'excitation qu'ils disent avoir. Sur ce groupe, habituellement seulement 5 p. 100 présentent des résultats négatifs contraires à la réalité. C'est le cas d'hommes qui avouent être pédophiles, mais qu'après les tests ne le sont pas parce que leur seuil d'excitation est trop bas.

Nous traitons la situation de la façon suivante, et c'est important parce que, comme je l'ai dit, c'est vraiment un cas clinique. Disons que ce ne sont pas ceux qui avouent avoir un comportement sexuel anormal qui nous inquiètent, qu'ils nous soient adressés par les tribunaux ou par une clinique. Ceux qui nous inquiètent sont ceux qui refusent d'admettre leur problème malgré l'accusation qui est portée contre eux. Nous leur faisons subir toute une batterie de tests, des tests physiologiques, hormonaux, et écrits. Puis, quatre semaines plus tard, nous leur en faisons un compte rendu, et dans 98 p. 100 des cas, c'est moi qui le fais. J'ai toute la documentation avec moi et je montre au client sur le tracé informatique que telle petite pointe sur le tracé représente une érection de 30 p. 100. Puis, je lui demande de regarder l'imprimé informatique et de m'indiquer à quel moment il pense avoir eu une érection complète. Après qu'il m'a répondu, je lui explique ce que signifie chaque pointe qu'il m'a indiquée. Par exemple, qu'il a été excité sexuellement par un ou une enfant de 8 ans.

Je n'ai pas les chiffres en main, mais des études effectuées par des collègues à New York le confirment, il y a peu d'hommes qui n'admettent pas leur problème, mais au moment de l'explication des tests, devant l'évidence de la pédophilie, environ 60 à 70 p. 100 d'entre eux finissent par avouer et à demander de l'aide. Sur le plan clinique, cela règle un grand pourcentage de cas, si bien qu'il ne reste qu'un très petit nombre d'hommes, représentant probablement 5 ou 10 p. 100 des cas, qui n'avouent pas leur état et qui en plus, n'ont pas réagi positivement à l'excitation ou n'ont pas connu la tumescence du pénis.

Je pense que vous m'avez aussi demandé, sénateur, s'il était possible de fausser les résultats.

Le sénateur Godfrey: Oui. Je pose cette question pour savoir si les tribunaux peuvent se fier aux tests?

Dr Bradford: Je pense que les tribunaux doivent être très prudents, comme je l'ai dit ici aujourd'hui. Il s'agit davantage, selon moi, d'un instrument utile au traitement. Les tribunaux ne peuvent s'en servir comme d'un détecteur de mensonge. Il faut éviter cela à tout prix. Je pense que ceux qui ont été soumis à ce test plus d'une fois peuvent fausser les résultats. Ils peuvent le faire en essayant d'ignorer les stimuli ou autre

[Text]

study now of a specific population which has undergone a number of these tests and there is the possibility of that population having learned not only to suppress the arousal but actually to fake arousal to adult females. In other words, to give a completely opposite profile. However, I stress that this is a population that has been exposed to recurrent testing and whatever. In other words, they have become used to that testing environment. Therefore, I think there are some cautions and I am the first one to be cautious.

At the moment, in the U.S. and Canada, there is a project going on under the auspices of the National Institute of Mental Health. There are approximately 10 individuals involved and probably three centres in Canada, where standardization of stimuli and equipment such as computers and measuring times et cetera are being established. That process is going ahead in all of these different centres in Canada and the U.S. and it is being very well done. It will be a very important issue and I think it will probably be completed in approximately 18 months and that will make a big difference overall.

There is just one thing I should tell you. During the test, we ask the patient to fake and there is an interesting corollary to that. In one of the tests we run, we use standard audiotape descriptions of rape, of mutually consenting heterosexual sex and non-sexual assault which involves a man beating up a woman and there is no sexual connotation to it at all. Some very sadistic men become aroused to that type of stimulus. It is audio. In other words, it is descriptive because we know that that taps into sexual fantasy more appropriately than visual stimulus. What we do is we play the audiotapes to the person and we measure their responses. We then ask them, in the test, to try and suppress their arousal to these tapes. We ask them to do that. We ask them to try to suppress their arousal.

There is now accumulating evidence that men who rape and child molesters, when instructed to suppress are not able to suppress. In fact, they fail that test, as opposed to normals who can suppress, to a degree.

So, in some way that test, which is built in, actually discriminates between abnormals and normals. That is what we are doing, to give you an idea.

Senator Fairbairn: Dr. Bradford, we have received a tremendous amount of information and education this morning. You live this every day. You have seen the end result of these changing patterns and in bringing families back into a cohesive unit.

I am puzzled, Dr. Bradford, having heard your testimony and having reflected on other testimony we have heard, which has virtually written off these people who are classified as paedophiles.

Why is that? Is it because the kind of procedures that you have discussed this morning are not widespread? Is that because they are not even statistically evident so that one can confidentially talk about changing the pattern? Clearly, this has been done. This is a fact, yet we have other testimony that says it cannot be done.

[Traduction]

ment. Une étude a été faite auprès d'un groupe particulier qui a été soumis à des tests et il est possible que les intéressés aient appris non seulement à réprimer l'excitation sexuelle, mais aussi à en simuler une quand ils sont mis en présence de femmes pour fausser complètement leur comportement. Cependant, je rappelle que ces hommes ont été exposés plusieurs fois aux tests. Ils en ont l'habitude. Il faut donc interpréter les résultats avec prudence et je suis le premier à le faire.

Pour le moment, un projet est construit aux États-Unis et au Canada sous les auspices du *National Institute of Mental Health*. Environ dix personnes y participent et il y a probablement trois centres au Canada où les stimuli et le matériel utilisés, comme les ordinateurs et les délais de mesure, sont normalisés. Ce projet est réalisé de façon très professionnelle dans tous ces centres dans les deux pays. Ses conclusions seront très importantes et je pense qu'il sera terminé d'ici environ 18 mois et qu'on obtiendra beaucoup d'éléments nouveaux.

Je dois ajouter quelque chose. Il y a un test où nous demandons aux clients de fausser les résultats et nous en avons tiré une conclusion intéressante. Nous utilisons notamment la bande sonore d'un viol, de relations hétérosexuelles entre personnes consentantes et d'une agression non sexuelle d'un homme qui bat une femme. Certains hommes très sadiques sont excités par ce genre de stimuli. Il s'agit de bandes sonores. Nous savons qu'une bande sonore éveille mieux les fantasmes sexuels que des stimuli visuels. Nous mesurons la réaction des participants. Puis nous leur demandons d'essayer de comprimer leur excitation à l'écoute de ces bandes. Voilà ce que nous leur demandons.

On a de plus en plus la preuve que les hommes qui commettent des viols ou s'attaquent aux enfants sont incapables de se contenir quand on le leur demande. En fait, ils échouent au test contrairement aux personnes normales qui parviennent jusqu'à un certain point à se contrôler.

Ainsi, d'une certaine façon, ce test intégré permet de distinguer les hommes anormaux des autres. Cela vous donne une idée de ce que nous faisons.

Le sénateur Fairbairn: Monsieur Bradford, nous avons appris énormément ce matin. Vous nous avez renseigné sur des faits qui font partie de votre vie quotidienne. Vous avez constaté d'après les méthodes que vous utilisez qu'il est possible de modifier des comportements pour permettre aux familles de retrouver une vie normale.

Docteur Bradford, je ne sais trop que penser après avoir entendu vos propos et avoir examiné ceux d'autres témoins qui tiennent pratiquement pour irrécupérables ceux qu'on qualifie de pédophiles.

Pourquoi? Est-ce parce que les méthodes dont vous avez parlé ce matin ne sont pas connues? Est-ce parce qu'elle ne sont pas prouvées statistiquement et qu'on n'est donc pas assuré de pouvoir modifier le comportement? Il est clair que cela se fait. Pourtant d'après d'autres témoignages, c'est impossible.

[Text]

Senator Godfrey: Completely contradictory testimony.

Dr. Bradford: First of all, throughout the whole of this process, as I said earlier, I think this is the first time anyone from this side of the equation has had any input. Most of the people you have heard from belong on the victim's side rather than the perpetrator's side. That is also obvious in the Badgley Committee Report. That sticks out a mile. In fact, when the Badgley Report came out and the press contacted me, the first thing I said was that it was a good report, but that they had left out half of the problem.

I know all of the people who work in this area in Canada, and as far as I am aware, none of them was consulted by Badgley, yet Badgley forms the cornerstone of what you are dealing with today. That is one issue.

Also, there is an almost complete rift in large centres between the pediatrician and the social workers who deal with the victims of child sexual abuse and the people who work with the perpetrators in sexual behaviour clinics. There are only a few people in my field, anyway, but there is a complete division.

In Ottawa we get together more closely and we work jointly. That makes both sides understand. That is at least part of the problem.

If you speak to some of the people in the United States, for example, who are only exposed to the victim's side of it, it is the easiest thing to be a child advocate in that circumstance.

Even the meetings of the American Psychiatric Association have been given the most horrible misinformation in terms of the treatment of child molesters. In fact, it was so bad last year that after one meeting I went back and called a friend of mine at Johns Hopkins, who is probably the major researcher in North America on this subject, Gene Abel. This year the people from Johns Hopkins, Gene Abel and myself will give courses in Chicago for the American Psychiatric Association because the level of knowledge and information is that bad, yet that is the biggest professional organization in this part of the world.

So, there is a great deal of misinformation. Even my colleagues in the American Academy of Psychiatry and the Law, in their deposition to the American Psychiatric Association on the inclusion of cohesive paraphilic disorders, fell short. We know that men who rape have sexual arousal; men who have cohesive paedophilia have sexual arousals to that type of behaviour. We regard that as a paraphilia in need of treatment, and we have ample evidence to prove that.

We have gone to Spitzer, who is the person who controls the diagnostic classification we use in psychiatry. Spitzer was convinced that these categories should be included; we could not convince our psychiatric colleagues that they should be included.

So, I am not surprised that sitting on a committee of the Senate that you have heard testimony that is the complete opposite of other testimony. There is a great lack of knowledge

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Les témoignages se contredisent complètement.

Dr Bradford: D'abord, comme j'ai dit plus tôt, je pense que c'est la première fois que vous entendez quelqu'un qui vous fait voir l'autre aspect du problème. La plupart de ceux que vous avez entendus défendaient le point de vue des victimes et non ceux des coupables. C'est évident aussi dans le rapport Badgley. Cela crève les yeux. En fait, quand ce rapport a été publié et que la presse m'a contacté, j'ai commencé par dire que c'était un bon rapport, mais qu'on avait négligé la moitié du problème.

Je connais tous ceux qui travaillent dans ce domaine au Canada et, autant que je sache, aucun d'entre eux n'a été consulté par M. Badgley. Et son rapport représente la pierre angulaire de ce que vous examinez aujourd'hui. C'est un premier point.

Ensuite, il y a presque un mur qui sépare, dans les grands centres, d'une part, les pédiatres et les travailleurs sociaux qui traitent les enfants victimes d'agressions sexuelles et, d'autre part, ceux qui travaillent avec les coupables dans des cliniques spécialisées en comportement sexuel; elles sont nombreuses, mais elles existent tout de même.

À Ottawa, nous communiquons plus facilement et nous travaillons en collaboration. Les deux parties sont amenées à se comprendre. C'est, du moins, une partie du problème.

Aux États-Unis, si vous vous adressez, par exemple, à ceux qui ne sont exposés qu'aux problèmes des victimes, il est très facile de défendre les enfants.

Par exemple, même aux assemblées de l'*American Psychiatric Association*, on entend les renseignements les plus erronés qui soient au sujet du traitement de ceux qui s'attaquent aux enfants. En fait, la situation était si grave l'an dernier qu'à mon retour, j'ai joint un de mes amis de Johns Hopkins, qui est probablement le plus grand chercheur d'Amérique du nord, M. Gene Abel, et cette année, à Chicago, des spécialistes de Johns Hopkins, Gene Abel et moi-même donnions des cours aux membres de l'*American Psychiatric Association* parce qu'ils étaient trop mal renseignés et que cet organisme est la plus importante association professionnelle de cette partie du monde.

On est donc très mal informé. Même mes collègues de l'*American Academy of Psychiatry and the Law*, ne se sont pas montrés à la hauteur quand ils ont traité devant l'*American Psychiatric Association* des désordres coercitifs de la pédophilie. Nous savons que les hommes qui commettent des viols sont excités sexuellement, que les pédophiles le sont aussi devant ce type de comportement. Nous considérons qu'ils souffrent de paraphilie, maladie qui peut être traitée et nous pouvons amplement le prouver.

Nous avons consulté M. Spitzer, qui est celui qui contrôle la classification des diagnostics dont nous nous servons en psychiatrie. Il était convaincu qu'il fallait inclure ces catégories; mais nous n'avons pu en convaincre nos collègues psychiatres.

Je ne suis donc pas surpris qu'en tant que membres d'un comité sénatorial, vous entendiez des témoignages qui soient complètement contradictoires. L'ignorance est grande à ce

[Text]

and information all over the place in relation to this, but part of the reason for that is that it is an area that is not popular. It is much more difficult to work with perpetrators than it is to work with the victims. It is also something that is not funded by provincial authorities.

As I said, a city the size of Vancouver without a sexual behaviours clinic, or no sexual behaviours clinic in all of the maritimes, is a complete travesty, but that is the case. So, those are the problems.

Other than that, I can only suggest that the people are not aware of the literature or that they do not read it.

I do not read a great deal of literature on child victims. For example, the one area that would concern me would be the long-term effects on the children who have been sexually abused. I have read literature on that.

If I speak to a child advocate, they will say that children who have been sexually abused become depressed and suicidal and have major problems as a result of the abuse. That is not true. Even the Kinsey Report of 1953, which surveyed 4,000 normal females, indicated that 20 per cent of those who had been sexually abused had no adverse effects at all. There is quite a lot of literature that supports that, but it depends on how that is presented.

It is interesting to know at the moment that Susan Sgori, who is a pediatrician from Boston, and who is a strong child advocate—and I would suggest you try to get some of her material—has recently been saying that the way we deal with child sexual abuse, with the multiple interviews by police and social workers and videotapes and anatomical dolls, might have a worse effect on the children than if we played it down.

That is from a person who is a victims advocate, and a strong one at that. She has dealt with hundreds and hundreds of cases.

So, when you look at all of this, we are not too sure whether we are doing all the right things on the victim's side or the perpetrator's side. There is a lack of knowledge and a lack of information. We need to understand things better. All of this is going on, so I am not surprised that you are getting conflicting views, because even when one reads the literature, one gets conflicting views.

Senator Fairbairn: Thank you. It might be interesting to hear from that lady.

The Chairman: We have made a note of her name.

Dr. Bradford: I can certainly give you her address. I would say that she would be an interesting person to hear from.

Senator Godfrey: I have one suggestion. I was most impressed with your evidence this morning. Senator Fairbairn's conflicts with other impressive witnesses, I might say. Perhaps we should send a copy of the evidence that we have heard this morning to Dr. Garbarino and Mr. Davidson and ask them if they would like to comment in writing on it. That might be helpful, because I am in a state of confusion right now.

[Traduction]

sujet, mais il faut dire aussi que c'est une question qui n'attire guère. Il est beaucoup plus difficile de travailler avec les coupables qu'avec les victimes. De plus, ces travaux ne sont pas subventionnés par les autorités provinciales.

Comme j'ai dit, il est aberrant qu'une ville de la taille de celle de Vancouver n'ait pas de clinique sur les comportements sexuels et qu'il n'y en ait pas non plus dans aucune des provinces maritimes. Voilà donc les problèmes.

En outre, je peux rajouter que l'on ne connaît pas la documentation sur le sujet ou qu'on ne la lit pas.

Je ne lis pas beaucoup de documentation sur les enfants victimes d'agressions sexuelles. Le seul domaine qui m'intéresserait est celui des effets à long terme des agressions sexuelles sur les enfants qui en sont victimes. J'ai lu beaucoup de choses à ce sujet.

Les défenseurs des enfants me diront que ceux qui ont été victimes d'agressions sexuelles deviennent déprimés et suicidaires et éprouvent de gros problèmes par la suite. Ce n'est pas vrai. Même le rapport Kinsey de 1953, qui fait état d'une enquête menée auprès de 4 000 femmes normales, indique que 20 p. 100 de celles qui ont été victimes d'agressions sexuelles n'en gardent aucune séquelle négative. Beaucoup d'ouvrages sont du même avis, mais tout dépend comment c'est présenté.

Il est intéressant de constater qu'actuellement Susan Sgori, pédiatre à Boston et ardent défenseur de la cause des enfants—et je vous suggérerai de vous procurer ses publications—a indiqué récemment que la publicité faite autour des agressions sexuelles des enfants, avec les nombreuses entrevues de la police et des travailleurs sociaux, les bandes magnétoscopiques et les poupées anatomiques, pourrait avoir des effets pires sur les enfants que si on passait davantage la question sous silence.

Ces propos sont tenus par quelqu'un qui prend la défense des victimes, et avec vigueur. Elle s'est occupée de centaine et de centaine de cas.

Donc, compte tenu de tous ces faits, nous ne sommes pas trop sûrs d'agir comme il faut, que ce soit par rapport aux victimes ou par rapport aux agresseurs. Nous manquons de connaissances et d'informations. Il nous faut mieux comprendre la situation. Je ne suis pas surpris que vous ayez entendu des points de vue opposés parce que même dans la documentation sur le sujet, il y a des contradictions.

Le sénateur Fairbairn: Merci, il serait intéressant d'entendre le témoignage de cette dame.

La présidente: Vous avez pris son nom en note.

Dr Bradford: Je peux sûrement vous donner son adresse. Il serait intéressant d'entendre son témoignage.

Le sénateur Godfrey: J'ai une suggestion. J'étais très impressionné par votre témoignage ce matin. Les conflits de la sénatrice Fairbairn avec d'autres témoins remarquables, pourrais-je dire. Peut-être pourrions-nous envoyer copie du témoignage que nous avons entendu ce matin à MM. Garbarino et Davidson et leur demander de formuler leurs observations par écrit s'ils le veulent bien. Cela pourrait être utile, parce que je reste perplexe pour l'instant.

[Text]

The Chairman: All right. Senator Godfrey, I like to send copies of all the transcriptions of our hearings to all of the witnesses who have appeared, because they have been interested enough to appear and have been helpful to us. I think they like to receive a copy of the proceedings.

Senator Godfrey: But I think the specific request from those two would be helpful.

The Chairman: Yes. Dr. Bradford, it has been helpful to us. It presents an entirely different facet of the problem that we needed, obviously, to learn about—and probably have a lot yet to learn about. Thank you very much for taking the time to be here this morning.

Dr. Bradford: It was a pleasure. Thank you.
The committee adjourned.

[Traduction]

La présidente: Très bien. Sénateur Godfrey, j'aime envoyer des exemplaires de nos travaux à tous les témoins qui ont comparu devant nous parce qu'ils ont pris la peine de venir témoigner et qu'ils nous ont aidés. Je pense qu'ils aiment bien recevoir le compte rendu de nos délibérations.

Le sénateur Godfrey: Mais je pense que les observations de ces deux témoins seraient particulièrement utiles.

La présidente: Oui. Docteur Bradford, votre présence nous a été très utile. Vous nous avez présenté un aspect entièrement différent du problème et de toute évidence, il fallait que nous soyons éclairés sur le sujet, même si nous en avons probablement encore beaucoup à apprendre. Merci beaucoup d'avoir pris le temps de venir témoigner ici ce matin.

Dr Bradford: C'est avec plaisir. Merci.
La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

Dr. John Bradford, Director of Forensic Psychiatry, Royal
Ottawa Hospital, and Associate Professor, University of
Ottawa.

D^r John Bradford, directeur du Service de sécurité légale,
Hôpital Royal d'Ottawa, et professeur agrégé, Université
d'Ottawa.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, March 11, 1987

Le mercredi 11 mars 1987

Issue No. 13

Fascicule n° 13

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Consideration of the draft Revised Statutes
of Canada, 1985

L'étude du projet des Lois révisées du Canada (1985)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, February 3, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report upon the Draft Revised Statutes of Canada, 1985, tabled in the Senate on 17th December, 1986 (Sessional Paper No. 332-160); and

That the Committee present its report no later than 30th April, 1987.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 février 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier le projet des Lois révisées du Canada (1985), déposé au Sénat le 17 décembre 1986 (document parlementaire n° 332-160); et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30 avril 1987.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 11, 1987
(15)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:30 p.m., this day, the Acting Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Flynn, Godfrey, Frith, Neiman, Nurgitz and Robertson. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Spivak.

In attendance: From the Seante of Canada: Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel. *From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Statute Revision Commission:

Mary Dawson, Acting Chairman of the Commission and Assistant Deputy Minister of Justice, Public Law and Lionel Levert, General Counsel and Secretary to the Commission.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated February 3rd, 1987, commenced consideration of the draft Revised Statutes of Canada, 1985.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 5:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 11 MARS 1987
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Flynn, Godfrey, Frith, Neiman, Nurgitz et Robertson. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Spivak.

Également présent: Du Sénat du Canada: M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire. *De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald Macdonald, attaché de recherches.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la Commission de révision des lois:

M^{me} Mary Dawson, présidente intérimaire de la Commission et sous-ministre adjointe de la Justice, droit public, et M. Lionel Levert, avocat général et secrétaire de la Commission.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 février 1987, le Comité entreprend l'étude du projet des Lois révisées du Canada.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 17 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 11, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4.30 p.m. to give consideration to the draft Revised Statutes of Canada, 1985.

Senator Joan Neiman the (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we will commence our consideration of the draft Revised Statutes of Canada, 1985. You were sent copies of the transcript of the one meeting held by the Justice and Solicitor General Committee of the other place and, as an appendix to that, a summary of an explanation of the direction and authorizations given to the commission that was empowered to undertake the revision of the Statutes of Canada.

We have with us today Mrs. Mary Dawson, Acting Chairman of the Statute Revision Commission and Assistant Deputy Minister of Justice, Public Law, and Mr. Lionel Levert, General Counsel and Secretary to the Commission.

I understand, Mrs. Dawson, you have prepared a summary and briefing material which is attached to the minutes which you received. You probably have an opening statement to make to us in which you can summarize what has been done.

Mrs. Mary Dawson, Acting Chairman of the Statute Revision Commission and Assistant Deputy Minister of Justice, Public Law: I could be as lengthy or as brief as you like. Would you like me to take you page by page through this document I have prepared?

The Chairman: I believe honourable senators have had an opportunity to read it.

Mrs. Dawson: Perhaps just to situate you, one of the more important aspects to bring to your attention is that this is the first time revisions are being brought to committees of Parliament before they are put into force.

An act was passed in 1974 which set up this new procedure. Before that there was simply an act giving us the authority to do our work, and once we had finished with the statutes, they were tabled in the House and proclaimed in force. This is the first time we are going through an exercise whereby we table our revisions before committees of the Senate and of the House of Commons for their input before they are put into an act bringing the statutes into force. That is probably the most interesting and different part of this presentation. For that reason, we are feeling our way through the process.

As you know, we appeared before the House of Commons committee, and they had a few questions we will have to deal with at our next meeting. However, I am in your hands as to how you want to treat this exercise.

The Chairman: I might say, honourable senators, as Mrs. Dawson has pointed out, the act of 1974 empowered committees of the House of Commons or Joint Committees of the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 11 mars 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour étudier le projet des Lois révisées du Canada (1985).

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons commencer l'étude du projet des Lois révisées du Canada (1985). Vous avez reçu la transcription des délibérations d'une réunion du Comité de la justice et du Solliciteur général de l'autre endroit avec, en annexe, un résumé expliquant les instructions et autorisations données à la Commission habilitée à réviser les lois du Canada.

Nous accueillons aujourd'hui M^{me} Mary Dawson, présidente intérimaire de la Commission de révision des lois et sous-ministre adjoint de la Justice, Droit public, ainsi que M. Lionel Levert, avocat général et secrétaire de la Commission.

Je crois comprendre, madame Dawson, que vous avez rédigé un résumé et un document d'information qui sont joints au procès-verbal que nous avons reçu. Vous avez probablement une déclaration préliminaire à faire, au cours de laquelle vous pourrez nous résumer le travail qui a été accompli.

Mme Mary Dawson, présidente intérimaire de la Commission de révision des lois et sous-ministre adjoint de la Justice, Droit public: Je peux parler longuement ou être concise, c'est à vous de décider. Aimerez-vous que je commente, page par page, le document que j'ai rédigé?

La présidente: Je crois que les honorables sénateurs ont eu l'occasion de le lire.

Mme Dawson: Pour bien cerner la question, je dois peut-être porter à votre attention l'un des aspects les plus importants: c'est la première fois que la révision est soumise aux comités du Parlement avant d'entrer en vigueur.

Cette nouvelle règle a été établie aux termes d'une loi adoptée en 1974. Auparavant, la loi nous autorisait simplement à faire notre travail et lorsque nous avons terminé la révision des lois, celle-ci était déposée à la Chambre et promulguée. C'est la première fois que nous déposons notre projet de révision devant les comités du Sénat et de la Chambre des communes et que ceux-ci peuvent faire part de leurs observations avant son inclusion dans une loi stipulant son entrée en vigueur. C'est probablement l'aspect le plus intéressant et différent de cet exposé. Voilà aussi pourquoi nous y allons un peu à tâtons.

Comme vous le savez sans doute, nous avons comparu devant le comité de la Chambre des communes. On nous a posé à cette occasion quelques questions auxquelles nous devons répondre à notre prochaine comparution. Je m'en remets toutefois à vous pour décider comment nous allons procéder.

La présidente: Honorables sénateurs, comme M^{me} Dawson l'a indiqué, la loi de 1974 a habilité les comités de la Chambre des communes ou les comités de la Chambre des communes et du Sénat à étudier les lois révisées.

[Text]

House of Commons and the Senate to examine the revised statutes.

I discussed the matter with the chairman of the Justice and Solicitor General Committee some time ago and at that point it was found unpracticable to form a joint committee. It may be that, by the time we are finished our deliberations and those on the other side have done that as well, we might wish to recommend that, in the future, a slightly different procedure be followed which would facilitate the consideration of the statutes.

Senator Frith: I suppose it may or may not be appropriate to answer a question with a question but, if this is the first time that this procedure has ever been undertaken, what do you expect from the committee? Why did you decide to do this? There does not seem to be very much middle ground. In other words we either take everything you say and give it what amounts to a proforma consideration and ask some polite questions, or we dig right in and deal with it as Senate committees deal with other matters which sometimes takes a considerable amount of time and involves much detail. What do you expect from us?

Mrs. Dawson: I should preface my remarks by saying that it was not me who designed the system. It was designed by Act of Parliament in 1974.

Senator Frith: Are you talking of the system of asking the committee to consider this matter?

Mrs. Dawson: Not necessarily asking the committee to consider it, but even bringing the matter before Parliament at all. Formerly it was tabled and proclaimed in force under the authority of an act. Now it has to go through a procedure whereby Parliament has to pass the new revision and that is the significant difference.

My understanding of why this was felt necessary in 1974 was that there was some fear that maybe these statutes would be considered to be only at the level of a Statutory Instrument if they were brought into force by proclamation. It was that kind of technical fear which lead to the suggestion that it come before Parliament for bringing it into force.

Senator Frith: Is the idea of bringing it to a committee in advance a variation on that theme? In other words, is it statutorily required that it come to the committees before it goes to Parliament?

Mrs. Dawson: Yes. My understanding of the scheme is that it should be at committees that any discussions or changes take place and that what is tabled in the House will simply be an act authorizing the coming into force.

Senator Frith: The system does not refer the matter to Parliament and then Parliament refer the matter to committee.

Mrs. Dawson: No.

Senator Frith: You go to committee first and then the matter is referred to Parliament.

Mrs. Dawson: That is the scheme.

Senator Godfrey: have you seen the memorandum prepared by our legal counsel, Mr. Macdonald.

[Traduction]

J'en ai discuté avec le président du Comité de la justice et du Solliciteur général, il y a quelque temps, et l'on avait alors conclu à l'impossibilité de former un comité mixte. Lorsque nous aurons terminé notre étude et que nos collègues de l'autre endroit auront fait de même, il se peut que nous recommandions pour l'avenir une marche à suivre légèrement différente qui faciliterait l'étude des lois.

Le sénateur Frith: Il n'est peut-être pas indiqué de répondre à une question par une autre question, mais dans la mesure où c'est la première fois que l'on procède ainsi, qu'attendez-vous du comité? Pourquoi avez-vous décidé d'agir ainsi? Il ne semble pas y avoir de juste milieu. En d'autres termes, ou bien nous acceptons tout ce que vous proposez, nous faisons un examen pour la forme et nous vous posons des questions polies, ou bien nous effectuons un examen approfondi, comme les comités sénatoriaux ont l'habitude de le faire, ce qui nécessite beaucoup de temps et de minutie. Qu'attendez-vous de nous?

Mme Dawson: Permettez-moi d'abord de vous dire que ce n'est pas moi qui ai établi la marche à suivre. Elle a été prévue par une loi du Parlement de 1974.

Le sénateur Frith: Parlez-vous de la démarche qui consiste à demander à un comité d'étudier le projet?

Mme Dawson: Pas nécessairement. Je parle du simple fait de le soumettre au Parlement. Auparavant, le projet était déposé et son entrée en vigueur était consacrée par une loi. Maintenant, il faut que le Parlement adopte la nouvelle révision; c'est là toute la différence.

Je pense qu'on a jugé cette approche nécessaire en 1974 parce qu'on craignait que ces lois soient considérées simplement comme des textes réglementaires si elles entraient en vigueur par voie de promulgation. Ce sont ces considérations d'ordre administratif qui expliquent pourquoi l'on a proposé de les soumettre au Parlement avant de les mettre en vigueur.

Le sénateur Frith: L'idée de les soumettre préalablement à un comité s'explique-t-elle par les mêmes raisons? En d'autres termes, légalement, était-on tenu de les soumettre aux comités avant de les renvoyer au Parlement?

Mme Dawson: Oui. D'après moi, les discussions doivent avoir lieu au sein des comités et c'est à ce niveau que les modifications éventuelles doivent être apportées; ce qui est déposé devant la Chambre, c'est simplement une loi autorisant leur entrée en vigueur.

Le sénateur Frith: Le projet n'est pas soumis au Parlement avant d'être envoyé en comité.

Mme Dawson: Non.

Le sénateur Frith: Il est d'abord étudié en comité, puis renvoyé au Parlement.

Mme Dawson: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Avez-vous pris connaissance de la note rédigée par notre conseiller juridique, M. Macdonald?

[Text]

The Chairman: I do not think our witnesses have had an opportunity to read it.

Senator Godfrey: The memorandum, in effect, says that the creation of the Parliament of Canada Act where you consolidate about six things is not within your power. We will not argue that point, but if our counsel is correct, then it would be easy to give you the power in the statute which confirms the revised statutes. In other words, if there is some doubt about something being *ultra vires* that statute could clear it up. Am I correct in that?

Mrs. Dawson: Yes, I think it could.

Senator Godfrey: It does not present a real problem if they decide that you have gone further than you are entitled to do. That could be cleared up.

Mrs. Dawson: We will have to consider that. I must say, off the top of my head, that we do have a mandate to rearrange statutes. We will have to look at the merits of that.

The Chairman: I realize that this is a new procedure, but it seems to me that it would have been a lot easier for everyone involved if, during the course of your mandate over the last 10 or more years, when you felt there were any questions, this matter had been referred to us periodically so that we could report progress, ask directions and get comments. In that way, at the point when you are faced with the suggestion that you make substantial amendments—as to gender, for instance—and add a couple of acts that have been omitted, you are not faced with this time constraint that you feel is very important. I wonder if you would consider, if we continue this kind of procedure with future revisions, as I am sure we shall, whether that might not be the preferable way to proceed.

Mrs. Dawson: I have two comments to make in that regard, Madam Chairman. Technically, it would be very difficult to come before a committee with any kind of a finished product until the end of the process. The way the statutes are put together is such that we build them all on top of each other and interrelate them. We go through the process of refining and consulting to work towards this final product, which we have printed.

The second half of your question has to do with our coming to you with specific questions. The difficulty I have with that is that it is impossible to dream up just what questions are going to be of concern to you. As we went through this process, we at no time came to a question that we thought we needed advice on, if that does not sound too presumptuous. I am trying to say that we cannot presume what senators will be interested in asking us. It may be that there should be a periodic appearance throughout the process, not involving questions initiated by us but, perhaps, questions initiated by the committees. I would not have known when to bring material to a committee or there would not have been a specific issue that I was aware of during the process that committee members might have been interested in studying.

[Traduction]

La présidente: Je ne pense pas que nos témoins aient eu l'occasion de la lire.

Le sénateur Godfrey: D'après cette note, vous ne seriez pas habilités à regrouper environ six mesures dans la Loi sur le Parlement du Canada. Nous ne discuterons pas de cela, mais si notre conseiller juridique a raison, il serait alors facile de vous conférer ce pouvoir dans la loi qui sanctionne les lois révisées. En d'autres termes, si certains doutes subsistent quant à savoir si vous êtes allés au-delà des pouvoirs qui vous sont conférés, la loi pourrait supprimer toute ambiguïté. Est-ce exact?

Mme Dawson: Oui, c'est ce que je pense.

Le sénateur Godfrey: Cela ne poserait pas vraiment de problème si l'on établissait que vous avez outrepassé vos pouvoirs. On pourrait régler la question.

Mme Dawson: Nous devons néanmoins l'étudier. Je sais qu'en principe, nous avons le mandat de réorganiser les lois. Nous devons vérifier la valeur formelle de ce mandat.

La présidente: Je sais que c'est une nouvelle façon de procéder, mais il me semble qu'il aurait été beaucoup plus simple pour tout le monde que vous nous soumettiez le projet périodiquement, durant l'exécution de votre mandat des 10 dernières années, lorsque vous sentiez le besoin de poser des questions. Nous aurions alors pu rendre compte des progrès réalisés, demander des instructions et recueillir des opinions. De cette façon, quand viendrait le moment de décider si vous devez apporter des modifications importantes, par exemple, en ce qui concerne le genre, et ajouter une ou deux lois qui ont été exclues, vous ne seriez pas bousculés par le temps, qui constitue une énorme contrainte. Si nous continuons d'étudier les projets de révision, et je suis certaine que nous devrions le faire, je me demande s'il ne serait pas préférable de procéder ainsi.

Mme Dawson: J'ai deux observations à faire à ce sujet, madame la présidente. En principe, il serait très difficile de présenter à un comité un produit fini avant la fin de la révision. Les lois sont étudiées les unes après les autres et sont étroitement liées. Nous les améliorons constamment et nous menons des consultations avant d'en arriver à ce produit fini que nous avons fait imprimer.

Dans la deuxième partie de votre question, vous nous invitez à venir vous poser des questions précises. Cela me semble difficile car il est impossible d'imaginer les questions qui vont retenir votre attention. Même si cela peut vous sembler présomptueux, au cours de la révision, nous n'avons jamais éprouvé le besoin de demander conseil sur une question particulière. Ce que je veux dire, c'est que nous ne pouvons pas prévoir les questions que les sénateurs vont vouloir nous poser. Nous devrions peut-être comparaître périodiquement devant les comités, tout au long de l'exercice, non pas pour répondre à des questions que nous aurions soulevées, mais pour répondre à celles des comités. Je ne sais pas à quel moment j'aurais dû soumettre des documents à un comité et, à ma connaissance, il n'y a pas de question particulière que les membres des comités auraient étudié au cours de la révision.

[Text]

The Chairman: Perhaps I could give you an example that has been raised by the committee in the other place, which is the omission of the War Measures Act and the Geneva convention. I understand perfectly, as I think all of us do, that one of your first objectives would be to eliminate all laws that have become obsolete or have been repealed. In my view, to omit from the statutes laws that are still in force and in effect involves a little more delicate decision. I would think that it might be a good idea to bring before a committee a list of those acts that you propose to omit from the revision. You could point out which acts have been repealed, which are obsolete and which are omitted, along with the reasons for doing so. You could zero right in on those. Obviously, that is where the problems might arise.

Senator Nurgitz: I think that can be done now, Madam Chairman.

The Chairman: I know, but I am only talking about the time constraints now. There is a concern that if they go back and do that, they will not be able to publish these volumes within the time they have left.

Senator Nurgitz: To answer Senator Neiman's question, you could give us such a list and it would not be that lengthy, would it?

Mrs. Dawson: We did prepare a list but we just provided it to committee members today. Two years ago we could have provided a list, I suppose, of the ones that we decided were in the '70s statutes that were omitted. I must say that it did not occur to us at the time we took the decision that it was anything other than a technical one. In retrospect, however, it was probably four years ago that we took that decision. We did not have the faintest idea that the War Measures Act or the Geneva convention would be in issue at the time we took that decision. That was, perhaps, an error.

Senator Frith: The fact that they are omitted does not mean that they are repealed, however.

Mrs. Dawson: They are fully in force. In fact, the War Measures Act has not been in any revision, so this is the third revision from which it would have been omitted.

Senator Frith: It is not in an annex or anything?

Mrs. Dawson: No.

The Chairman: This is confusing, because it is part of the law of Canada yet it has not been included before, and it should be. It is the classic example of an act that affects the public very greatly.

Senator Godfrey: Only once every 30 years or so.

The Chairman: But when it is enacted, it really does have a great effect.

Mrs. Dawson: I am sorry, Madam Chairman, but it is the War Crimes Act, not the War Measures Act that we are referring to.

The Chairman: Yes; I believe I started this off on the wrong footing.

[Traduction]

La présidente: Je pourrais peut-être vous donner un exemple qui a été soulevé par le comité de l'autre endroit, soit l'exclusion de la Loi sur les mesures de guerre et de la Convention de Genève. Comme tous mes collègues, je pense, je comprends parfaitement que l'un de vos objectifs primordiaux est de supprimer toutes les lois qui sont désuètes ou qui ont été abrogées. À mon avis, l'exclusion de lois qui sont encore en vigueur constitue une décision un peu plus délicate. Je pense qu'il serait peut-être bon que vous soumettiez à un comité une liste des lois que vous proposez d'exclure de la révision. Vous pourriez indiquer les lois qui ont été abrogées, celles qui sont désuètes et celles qui sont exclues, ainsi que les motifs pour lesquels elles le sont. Vous pourriez axer vos efforts sur celles-ci. De toute évidence, ce sont elles qui risquent de poser des problèmes.

Le sénateur Nurgitz: Je pense que l'on pourrait le faire dès maintenant, madame la présidente.

La présidente: Je sais, mais je ne parle maintenant que des contraintes de temps. Si les témoins doivent s'attaquer à cette tâche, je crains qu'ils ne puissent publier ces volumes dans les délais prévus.

Le sénateur Nurgitz: Pour répondre à la question de la sénatrice Neiman, vous pourriez peut-être nous fournir ce genre de liste? Elle ne serait pas si longue, n'est-ce pas?

Mme Dawson: Nous avons dressé une liste, mais nous ne l'avons remise aux membres du comité qu'aujourd'hui. Il y a deux ans, je pense que nous aurions pu fournir une liste des lois des années 1970 que nous avons décidé d'exclure. Je dois dire qu'au moment où nous avons pris la décision, nous avons pensé qu'il s'agissait d'une simple formalité. En rétrospective, c'est probablement il y a quatre ans que nous avons pris cette décision. À ce moment, nous ne nous doutions pas que la Loi sur les mesures de guerre ou la Convention de Genève poseraient un problème. C'était peut-être une erreur.

Le sénateur Frith: Le fait qu'elles soient exclues ne signifie toutefois pas qu'elles sont abrogées.

Mme Dawson: Elles sont bel et bien en vigueur. En fait, la Loi sur les mesures de guerre n'a fait l'objet d'aucune révision. C'est donc la troisième fois qu'elle en est exclue.

Le sénateur Frith: Elle ne figure pas dans une annexe ou ailleurs?

Mme Dawson: Non.

La présidente: C'est compliqué parce que c'est une partie de la législation du Canada qui n'a pas été inclue auparavant et qui devrait l'être. C'est un exemple classique d'une loi qui a d'énormes répercussions sur la population.

Le sénateur Godfrey: Seulement une fois tous les 30 ans, ou à peu près.

La présidente: Mais lorsqu'elle est appliquée, elle a vraiment des répercussions importantes.

Mme Dawson: Je suis désolée, madame la présidente, mais c'est de la Loi sur les crimes de guerre dont il est question et non pas de la Loi sur les mesures de guerre.

La présidente: En effet, je pense que je me suis fourvoyée dès le début.

[Text]

Senator Nurgitz: That act has been used once, has it not, in all of Canadian history?

Mrs. Dawson: I should probably wait until all of the research has been done, but, generally speaking, I think the opinion would be that it is not of any force and effect, basically, at this stage. The Geneva convention is another matter. I think that we probably made a genuine error with respect to it and should have left it in. As I say, however, we are marshalling our response in the other committee.

The Chairman: What was your thinking in making these omissions? I do not know what others there may be and we will not try to make more trouble by dreaming them up, but what criterion would you follow in omitting something like that?

Mrs. Dawson: The criterion would be whether we thought it was of much use, basically, whether people would refer to it frequently. Generally speaking, treaty acts are omitted. We happen to have come to a time in our history when people are particularly interested in these conventions. But I think that, in retrospect, we probably made an error on the Geneva convention.

Senator Doyle: That is not the case with respect to the War Crimes Act?

Mrs. Dawson: I do not think so.

Senator Doyle: Is that the opinion of Judge Deschênes?

Mrs. Dawson: I do not know. That will be presented tomorrow and I think I should wait until it comes out before I respond to that question.

Senator Godfrey: I do not seem to have it before me but I saw a memorandum criticizing some of the drafting. Apparently the word "federal" was used.

The Chairman: That is Mr. du Plessis' letter to me and it incorporates a letter from Mr. Pelletier.

Senator Godfrey: How do you propose to handle that? Have you seen that letter? What is the process now?

Mrs. Dawson: That was prepared jointly by the law clerks of both the House of Commons and the Senate. Because it is a technical analysis of one of our acts, our hope is that we could simply meet with the relevant law clerks and sort the issue out, not taking the time of this committee. We received the same document from the law clerk of the House of Commons a week earlier and had already arranged that kind of meeting.

Senator Godfrey: So you propose to come to an agreement and make the necessary changes. Will you advise this committee of them?

Mrs. Dawson: We will do whatever senators wish, but that is what I would suggest.

Senator Frith: As to the decision to have these revisions reviewed by Parliament, which includes having them before a committee, what was the evil that that legislation intended to remedy? What was the problem it was supposed to solve?

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Cette loi a été appliquée une fois dans toute l'histoire canadienne, n'est-ce pas?

Mme Dawson: Je devrais peut-être attendre que toutes les recherches soient terminées, mais en général, on croit qu'elle n'a pas force de loi en ce moment. La Convention de Genève constitue un tout autre problème. Je pense que nous avons probablement fait une erreur et que nous n'aurions pas dû l'exclure. Toutefois, je le répète, nous sommes en train de rédiger notre réponse à l'autre comité.

La présidente: Quel était votre but lorsque vous les avez exclues? Je ne sais pas quelles autres lois ont pu l'être et nous n'essaierons pas de compliquer la situation en essayant de les imaginer, mais quels critères appliquez-vous pour faire ce genre d'exclusion?

Mme Dawson: Le critère fondamental consiste à déterminer si la loi est très utile et si l'on s'y réfère fréquemment. En général, les lois touchant les traités sont exclues. Il semble que nous arrivons maintenant à un point de notre histoire où la population s'intéresse particulièrement à ces conventions. Rétrospectivement, je pense que nous avons probablement fait une erreur au sujet de la Convention de Genève.

Le sénateur Doyle: Il n'en est pas de même de la Loi sur les crimes de guerre?

Mme Dawson: Je ne le pense pas.

Le sénateur Doyle: Est-ce là l'opinion du juge Deschênes?

Mme Dawson: Je l'ignore. Le rapport sera déposé demain et je pense que je devrais attendre qu'il soit rendu public avant de répondre à cette question.

Le sénateur Godfrey: Je ne pense pas l'avoir sous la main, mais j'ai vu une note dans laquelle on critiquait certains éléments de la formulation de cette loi. Apparemment, on a utilisé le mot «fédéral».

La présidente: Il s'agit d'une lettre que M. du Plessis m'a envoyée et qui comprend une lettre de M. Pelletier.

Le sénateur Godfrey: Que comptez-vous faire? Avez-vous pris connaissance de la lettre? Qu'allez-vous faire maintenant?

Mme Dawson: Il s'agit d'un document qui a été rédigé conjointement par les légistes de la Chambre des communes et du Sénat. Comme c'est une analyse de l'une de nos lois axée sur la forme, nous espérons pouvoir simplement rencontrer les légistes compétents et tirer la question au clair sans monopoliser le temps du comité. Nous avons reçu le même document du légiste de la Chambre des communes il y a une semaine et nous avons déjà pris des dispositions en vue d'une telle rencontre.

Le sénateur Godfrey: Vous proposez donc d'en arriver à une entente et d'apporter les modifications nécessaires? Allez-vous en informer le comité?

Mme Dawson: Nous ferons ce que les sénateurs nous demanderont de faire, mais c'est ce que je proposerais.

Le sénateur Frith: Quant à la loi qui prévoit que les révisions seraient étudiées par le Parlement et soumises à un comité, qu'est-ce qu'elle visait à rectifier? Quel problème était-elle censée résoudre?

[Text]

Mrs. Dawson: As I understood the problem that was uppermost in the minds of those who proposed it, there was a fear that the new revision would not have a proper parliamentary sanction.

The Chairman: Actually, we are changing the laws.

Senator Frith: I understand. Let us pursue that, because it helps us decide what we are supposed to do. It seems to me that the best test of what we should do would be to find out the legislation we are trying to remedy, so that we will know what our role is. The term "that it might not receive proper parliamentary sanction": explain that. In what sense? That Parliament might pass on it without knowing everything that was taking place?

Mrs. Dawson: That, in fact, Parliament would not pass on it. One could make an argument that a revision that was simply proclaimed into force was subordinate legislation, that it was not direct legislation.

Senator Frith: So it was a strictly legal argument.

Mrs. Dawson: It was a legal argument. I am not sure that I agree with it, but it was a legal argument. I think that was the driving force behind it.

Senator Frith: If that is so, then there is no real role for us, because if the fault to be cured was to ensure that no one could argue that the proclamation was not, in fact, a full legislative act but, rather, subordinate legislation, then the solution to that problem is simply to pass it—and that does not leave any role for us.

Mrs. Dawson: I should not be misleading. There is a lot more—

Senator Frith: I am not saying that is so, but so far that is where our reasoning would lead us. Is there another reason? Did they want someone monitoring your activity, or reviewing your activity, making sure that you had done your job right? If so, that puts us into quite a different category.

Mrs. Dawson: Quite frankly it is unclear, on the face of the act, what was intended, but there certainly—

Senator Frith: You know that much, that they wanted to be sure that it was a full legislative act and not subordinate legislation.

Mrs. Dawson: That's right.

Senator Frith: But it might have been more. What did the debate say?

Mrs. Dawson: I am afraid I have not checked that.

Senator Godfrey: If you do not go back to Parliament, under the proper procedure you are not supposed to make any substantive changes.

Mrs. Dawson: That's right.

Senator Godfrey: But who knows that you haven't? You are given the power, but if it does not come through an act of Parliament. They could make substantive changes under the old procedure and there is no one to check them. So at least there

[Traduction]

Mme Dawson: Si j'ai bien compris, ceux qui ont proposé cette loi craignaient surtout que la nouvelle révision ne soit pas sanctionnée convenablement par le Parlement.

La présidente: En réalité, nous modifions les lois.

Le sénateur Frith: Je vois. J'aimerais discuter plus amplement de cette question car elle nous aidera à décider ce que nous sommes censés faire. Il me semble que la meilleure façon de savoir ce que nous devrions faire serait de déterminer à quelle loi nous essayons de remédier; ainsi, nous connaîtrions notre rôle. Qu'entendez-vous par «que la nouvelle révision ne soit pas sanctionnée convenablement par le Parlement»? Expliquez-vous. Que voulez-vous dire? Que le Parlement pourrait l'adopter sans être au courant de tout ce qui se passe?

Mme Dawson: Que le Parlement ne l'adopterait pas, en fait. On pourrait faire valoir qu'une révision simplement promulguée représentait une mesure législative déléguée et non une mesure législative directe.

Le sénateur Frith: Ce n'était donc qu'un argument strictement juridique.

Mme Dawson: C'était un argument juridique. Je ne suis pas certaine si j'y adhère, mais c'était effectivement un argument juridique. C'est ce qui a donné l'impulsion.

Le sénateur Frith: En ce cas, nous n'avons pas de rôle véritable à jouer, car s'il s'agissait de s'assurer qu'il est impossible de soutenir que la révision promulguée ne représentait pas une mesure législative directe, mais plutôt une mesure déléguée, on aurait simplement à l'adopter, ce qui ne nous laisse aucun rôle.

Mme Dawson: Je ne voudrais pas vous induire en erreur. Il y a beaucoup plus . . .

Le sénateur Frith: Je ne dis pas que tel est le cas, mais jusqu'à maintenant, c'est là où notre raisonnement nous mène. Y a-t-il une autre raison? Voulait-on que quelqu'un surveille votre activité ou l'examine pour s'assurer que vous avez bien fait votre travail? Dans l'affirmative, nous nous retrouvons dans une catégorie bien différente.

Mme Dawson: Sincèrement, l'intention visée par la loi n'est pas claire, mais il y a certainement . . .

Le sénateur Frith: Vous savez qu'on voulait s'assurer que c'était une mesure législative directe et non pas déléguée.

Mme Dawson: C'est exact.

Le sénateur Frith: Mais ç'aurait pu être plus. Que disaient les débats?

Mme Dawson: Je n'ai malheureusement pas vérifié.

Le sénateur Godfrey: Si vous ne soumettez pas la nouvelle version au Parlement, vous n'êtes pas censés apporter de modifications de fond selon la procédure en place.

Mme Dawson: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Mais qui sait si vous ne l'avez fait? Vos pouvoirs ne vous ont pas été conférés par une loi. Dans l'ancienne procédure, on pouvait apporter des changements de fond et personne ne les vérifiait. Il y a donc maintenant une

[Text]

is some kind of supervision. In fact, our own counsel, Mr. MacDonald, has said that you have done something illegal, by consolidating these acts before. I gather that Mr. Bernier has spoken to Senator Nurgitz about what he thinks about the Transportation of Dangerous Goods Act, that a revision of a section was *ultra vires*. So there is a little bit of catching up. For instance, the parliamentary Law Clerk has a personal interest; but do other interested departments have a chance to look at your work and have their experts go through it and say "Well, we do not quite agree"?

Mrs. Dawson: Every act that we revised we sent to the relevant department for comment. We waited until we received the comments and then finalized—as, I might add, we did with the Law Clerk some time ago.

Senator Frith: And there are no laws in the revision that have not been looked at by a relevant or concerned department?

Mrs. Dawson: I think every act is technically under the responsibility of some minister, and therefore they all should have been sent; is that correct?

Mr. Lionel Levert, General Counsel and Secretary, Statute Revision Commission: Any act which, in fact, has been revised.

Mrs. Dawson: Yes. There is a difference between the revision and the consolidation. Perhaps Mr. Levert should speak to this. There may have been some of the consolidated ones.

Mr. Levert: Initially we thought that the ideal situation would be to revise everything, so as to make the same improvement throughout all legislation, particularly on the French version, which more badly needed to be enhanced. We soon realized that if we were to do so, it would take many years. Therefore we selected a certain number of statutes that would be both consolidated and revised, and the other group to be consolidated only, mainly updated with a few minor amendments.

For the latter group we decided that it was not necessary to circulate the draft to the departments. But we would always write to them to let them know that we were getting ready to prepare the version of that act that would be included in the next *Revised Statutes of Canada*, and if they had comments or things that they wanted us to keep in mind in doing so, they would let us know; or if we had specific questions that we wanted to ask them in relation to those particular acts, we would do so.

In relation to the acts that were both consolidated and revised, we would systematically circulate our draft to the relevant departments.

Senator Doyle: Do the deletions also go to the relative departments?

Mrs. Dawson: The regulations?

Senator Doyle: No, the deletions.

Mrs. Dawson: You mean if we took out a section, or something?

Senator Doyle: Yes.

[Traduction]

forme de surveillance. Notre conseiller juridique nous a dit que vous aviez déjà commis un acte illégal en codifiant ces lois. Si je ne m'abuse, M. Bernier a dit au sénateur Nurgitz qu'une révision d'un article de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses était sans fondement légal. Il y a donc un peu de rattrapage. Par exemple, le légiste parlementaire est personnellement intéressé, mais y a-t-il d'autres ministères qui ont la chance de faire examiner votre travail par leurs spécialistes, de sorte que ceux-ci puissent vous signaler s'il ne sont pas tout à fait d'accord?

Mme Dawson: Toutes les lois que nous avons révisées, nous les avons envoyées aux ministères compétents pour connaître leur avis. Nous avons attendu qu'ils nous fassent part de leurs observations avant de mettre un point final, comme nous l'avons d'ailleurs fait avec le légiste, il y a un certain temps.

Le sénateur Frith: Toutes les lois qui ont été révisées ont été examinées par les ministères compétents ou intéressés?

Mme Dawson: En principe, chaque loi relève d'un ministre et elles doivent donc toutes être soumises aux ministres compétents, n'est-ce pas?

M. Lionel Levert, avocat général et secrétaire, Commission de révision des lois: Toutes les lois qui ont été effectivement révisées.

Mme Dawson: Oui. Il y a une différence entre la révision et la codification. M. Levert pourrait peut-être nous en parler. Il y avait peut-être des lois qui avaient été codifiées.

M. Levert: Au début, nous pensions que l'idéal serait de tout réviser, de manière à apporter les mêmes améliorations à toutes les lois, notamment à la version française, qui en a le plus besoin. Nous nous sommes vite rendu compte qu'en procédant ainsi, il nous faudrait des années. Nous avons donc choisi un certain nombre de lois qui devaient être à la fois codifiées et révisées, l'autre groupe ne devant être que codifié, c'est-à-dire principalement mis à jour, moyennant quelques modifications mineures.

Dans ce dernier cas, nous avons jugé qu'il était inutile de transmettre les ébauches aux ministères. Mais nous leur écrivions toujours pour leur faire savoir que nous étions sur le point d'établir la version de telle ou telle loi devant figurer dans les prochaines lois révisées du Canada; s'ils avaient des observations ou s'il y avait des choses qu'ils ne voulaient pas que nous oublions, ils nous en faisaient part. Ou encore, s'il y avait des points sur lesquels nous nous interrogiions à propos de ces lois, nous leur posions des questions.

Pour ce qui est des lois qui ont été à la fois codifiées et révisées, nous communiquons systématiquement les ébauches aux ministères compétents.

Le sénateur Doyle: Les retranchements leur sont-ils également soumis?

Mme Dawson: Les règlements?

Le sénateur Doyle: Non, les retranchements.

Mme Dawson: Vous voulez dire si nous supprimions un article, par exemple?

Le sénateur Doyle: Oui.

[Text]

Mrs. Dawson: We send them a copy of our rough draft, which shows exactly what we are doing to the act.

Senator Doyle: I keep coming back to the War Crimes Act. Presumably you would advise the Justice Minister that you were leaving it out of the statutes.

Mrs. Dawson: It was never in.

Senator Flynn: It was intended legislation.

Senator Frith: Not consolidated and not repealed.

Mrs. Dawson: To clarify this, we started with the 1970 *Revised Statutes*, and assumed that the work done up to 1970 was done correctly. So we did not go behind 1970 to see whether anything had been left out that should have been put in. Therefore we had no occasion to look at the 1946 War Crimes Act.

Senator Doyle: Old omissions are tolerable, new ones have to be approved.

The Chairman: Miss Dawson, did you say that you gave us a list of the statutes to which you are referring—apart from the one that is attached to *Hansard* of the other place?

Mrs. Dawson: There is a document entitled “Acts not included in the draft *Revised Statutes of Canada*”. Those would be acts that were passed since 1970 or which were in the last, 1970, revision.

The Chairman: Where do we find that? Is it in here?

Mrs. Dawson: It is appendix “C” to the document that we sent you.

The Chairman: I have it. Yes, it is appendix “C” of those acts that are not included in the draft revised statutes.

Senator Godfrey: On what page is that?

The Chairman: It is at the very end.

Mrs. Dawson: It is on the second page of appendix “C”.

Senator Frith: Do we have to distinguish between an omission and a “not consolidated”? The word “omission” gives one the idea that you have just overlooked it. In some cases you omit it from the consolidation quite intentionally. In other words, you say “We are not going to put it in”.

Mrs. Dawson: I hope we did not do any accidentally. I am sure we didn't.

Senator Frith: So perhaps we should use the word “excluded”. The question raised by Senator Doyle is a worrisome one if we are talking about an omission, in the sense of an omission by error rather than an omission by intention. But you hope that there is never anything omitted by error.

Mrs. Dawson: There should not be. We have tables that go with the statutes, which indicate whether they have been repealed outright, and whether they have been “not consolidated”. A very large category is something called “Not consolidated, Not Repealed”, which means that although we have not put it in revision, we have not repealed it.

Senator Godfrey: It is quite obvious, for instance, that the Canagrex Act and the Canadian Home Insulation Program

[Traduction]

Mme Dawson: Nous leur envoyons alors un exemplaire de notre première ébauche, qui montre exactement ce que nous faisons à la loi.

Le sénateur Doyle: Je reviens encore à la Loi sur les crimes de guerre. Vous avez probablement avisé le ministre de la Justice que vous ne l'incorporiez pas aux statuts.

Mme Dawson: Elle n'a jamais figuré dans les statuts.

Le sénateur Flynn: C'était une loi projetée.

Le sénateur Frith: Non codifiée et non abrogée.

Mme Dawson: Pour éclaircir la question, nous avons commencé par les statuts révisés de 1970 et avons présumé que le travail fait avant 1970 l'avait été correctement. Nous ne sommes pas remontés plus loin pour voir si l'on avait laissé tomber une loi qui aurait dû figurer dans les statuts. Nous n'avons donc pas eu l'occasion d'examiner le cas de la Loi de 1946 sur les crimes de guerre.

Le sénateur Doyle: Les vieilles omissions sont tolérables, mais les nouvelles doivent être approuvées.

La présidente: Madame Dawson, avez-vous dit que vous nous aviez remis une liste des lois auxquelles vous faites allusion, outre la liste annexée au *hansard* de l'autre endroit?

Mme Dawson: Il y a un document sur les lois non incluses dans le projet des lois révisées du Canada. Ce serait les lois qui ont été adoptées depuis 1970 ou qui faisaient partie de la dernière révision de 1970.

Le président: Où cela figure-t-il? Ici?

Mme Dawson: À l'Annexe «C» du document que nous vous avons envoyé.

Le président: Je l'ai. Oui, c'est bien à l'Annexe «C» des lois qui ne figurent pas dans le projet des lois révisées.

Le sénateur Godfrey: À quelle page?

Le président: À la toute fin.

Mme Dawson: À la deuxième page de l'Annexe «C».

Le sénateur Frith: Devons-nous faire une distinction entre «omission» et «non-codification»? Le terme omission suggère un oubli. Dans certains cas, vous omettez pourtant des lois volontairement. Vous décidez simplement de ne pas les codifier.

Mme Dawson: J'espère que nous n'avons rien omis accidentellement. J'en suis certaine.

Le sénateur Frith: Nous devrions peut-être parler d'exclusion. La question soulevée par le sénateur Doyle est inquiétante si nous parlons d'omission au sens d'omission par erreur plutôt que volontaire. Mais vous espérez que jamais rien n'est omis par erreur.

Mme Dawson: Des tableaux indiquent si les lois ont été carrément abrogées ou «non codifiées». Une catégorie importante est celle des lois «non codifiées et non abrogées», c'est-à-dire que nous ne les avons pas intégrées aux lois révisées mais qu'elles n'ont pas été abrogées.

Le sénateur Godfrey: Il va de soi, par exemple, que la Loi sur Canagrex et la Loi sur le programme d'isolation thermique

[Text]

Act, which are defunct, should not be put in, because there is no point in doing so.

Mrs. Dawson: That's right.

Senator Flynn: By excluding those acts, will the eventual bill repeal them?

Mrs. Dawson: No, not unless for some reason they should be.

Senator Godfrey: For instance, the Goldmining Assistance Act has not been used for some time. The American Gold Mining Assistance Act is an old one.

Mrs. Dawson: We have a table with a little more detail on our reasons for excluding each of them, but many of them are simply spent or repealed. You will see strange ones like the Customs Act. The reason we left that one out is because shortly after our cut-off point a new Customs Act was enacted. So the old one was of no value.

The Chairman: I think it would be helpful to have your other list with a clear explanation of the acts listed here and which category they fall into.

Mrs. Dawson: It is an internal document, but it indicates what we have done.

The Chairman: That would be fine.

Senator Frith: I have not read all this stuff. Could you take two minutes to walk through it, the paragraphs and what is in the appendices. Then could you tell me, since we are going to have another meeting on this subject, whether, if I read this I will have a pretty good idea of what is before us? If I read the standing senate committee explanatory brief submitted by the Statute Revision Committee, Schedule A, Schedule B and Schedule C will I have your submission, except for all these statutes?

Mrs. Dawson: Yes.

Senator Frith: Has anybody else read all of this?

Senator Flynn: We just got it.

The Chairman: I have.

Senator Frith: For example, you could start with the purpose in history, then the act of 1974, then the commission and give us an explanation about the commission, its mandate, what consolidation and revision means, its mandate in respect of statute revision, the supplement appendices and index, the main features of revised Statutes of Canada, 1985, the acts which are divided into two categories, improving the French version, improving the English version, about no changes made to the law, the Income Tax Act, Parliamentary Examination. Then we would come to remaining statutes for publication, Department of Labour, then the recommendations. Then the next thing, which is Schedule A, is the actual statute. That is your mandate and your authority for action.

Mrs. Dawson: That's right.

Senator Frith: And this is the table of contents.

[Traduction]

des résidences canadiennes, qui n'existent plus, ne doivent pas être codifiées.

Mme Dawson: C'est juste.

Le sénateur Flynn: Du fait de cette exclusion, ces lois seront-elles éventuellement abrogées par un projet de loi?

Mme Dawson: Non, à moins que ce soit nécessaire pour une raison quelconque.

Le sénateur Godfrey: Par exemple, la Loi d'urgence sur l'aide à l'exploitation des mines d'or n'a pas servi depuis un certain temps. Le *GoldMining Assistance Act* américain est une vieille loi.

Mme Dawson: Il y a un tableau qui explique un peu plus en détail pourquoi nous avons exclu chacune de ces lois, mais la plupart sont simplement périmées ou abrogées. Vous vous demanderez ce que viennent faire dans ce tableau des lois comme la Loi sur les douanes. C'est parce que peu après notre date limite, une nouvelle Loi sur les douanes a été promulguée, et l'ancienne n'avait plus aucune valeur.

La présidente: Je crois qu'il nous serait utile d'obtenir votre autre liste avec une explication claire des lois qui sont énumérées ici et de la catégorie dans laquelle elles se situent.

Mme Dawson: Il s'agit d'un document interne, mais il indique ce que nous avons fait.

La présidente: Ce serait très bien.

Le sénateur Frith: Je n'ai pas lu tout ce document. Pourriez-vous prendre deux minutes pour m'en dire les grandes lignes et m'expliquer le contenu des annexes. Puisque nous allons tenir une autre séance sur cette question, pouvez-vous me dire si je pourrais, en lisant ce document, me faire une bonne idée de ce qui nous est présenté? Le mémoire explicatif de la Commission de révision des lois, avec les annexes A, B et C, constitue-t-il votre mémoire, n'est-ce pas le nom de toutes ces lois?

Mme Dawson: Oui.

Le sénateur Frith: Quelqu'un d'autre a-t-il lu toute cette documentation?

Le sénateur Flynn: Nous venons de la recevoir.

La présidente: Je l'ai lue.

Le sénateur Frith: Par exemple, vous pourriez commencer avec la perspective historique, puis enchaîner avec la loi de 1974, la commission et son mandat, le sens de la codification et de la révision, le mandat de la commission en ce qui concerne la révision des lois, des suppléments et de l'index, les principales caractéristiques des lois révisées du Canada (1985), le groupement des lois en deux catégories, l'amélioration de la version française ou anglaise sans changement de fond, la Loi de l'impôt sur le revenu et l'examen par le Parlement. Vous aborderiez ensuite les autres lois à publier, le ministère du Travail et les recommandations. Suivraient alors les lois elles-mêmes, c'est-à-dire l'annexe A. C'est votre mandat et votre pouvoir d'agir.

Mme Dawson: C'est exact.

Le sénateur Frith: Et puis la table des matières.

[Text]

Mrs. Dawson: This is the list of everything in the revisions.

Senator Frith: Which is in those boxes?

Mrs. Dawson: Yes.

Senator Frith: And are they in volumes already?

Mrs. Dawson: Yes. I am not sure that the volumes are exactly identical to what will come out.

Senator Frith: But, for example, B is volume 2?

Mrs. Dawson: Not necessarily, but they are in alphabetical order.

Senator Frith: Here is volume I. They do seem to go chronologically and, essentially, you are organizing them alphabetically. Then we come to acts not included, which is what we are talking about now?

Mrs. Dawson: That is right.

Senator Godfrey: Why have you used Roman numerals to describe the volumes instead of arabic numbers?

Mrs. Dawson: I do not believe that we have even discussed whether or not it should come out in Roman or Arabic numerals.

Senator Frith: There are other Arabic numerals. For example, there is A-1, A-2, A-3. Then you have sections and pages which are all in Arabic. I think it is nice to separate the volumes by Roman numerals.

Senator Godfrey: I shall look at the revised statutes. I must say that we have demonstrated already that there is a certain amount of usefulness in this meeting. I think the procedure is useful. Otherwise, there could be substantive changes on anything you would care to mention, and nobody would be the wiser. Obviously, we cannot get into the technical drafting.

Mrs. Dawson: It took us four or five years.

The Chairman: Senator Nurgitz, I see in Mr. Macdonald's memo to me that Mr. Bernier was in touch with you about the Transportation of Dangerous Goods Act. Apparently he is of the opinion that the commission has exceeded its mandate in revising the French version of that provision. I do not understand.

Senator Nurgitz: I do not know what is going on either, because our clerk just handed me the memo about 15 minutes ago. Mr. Bernier is away on holidays, and I have not discussed this matter with him. I do know that he has some concern, for example, with the Transportation of Dangerous Goods Act. Mr. Macdonald and Mr. Bélisle are familiar with it.

The Chairman: Perhaps we could circulate copies and have our counsel go over it.

Senator Frith: Do we need to read this? Is this part at the end a duplicate?

Mrs. Dawson: Yes.

[Traduction]

Mme Dawson: Voici la liste de tout ce qui fait partie de la révision.

Le sénateur Frith: Ce qui se trouve dans ces boîtes?

Mme Dawson: Oui.

Le sénateur Frith: Et tout cela est déjà sous forme de volumes?

Mme Dawson: Oui. Je ne suis pas certaine que les volumes soient exactement identiques à ceux qui seront publiés.

Le sénateur Frith: Mais, par exemple, le document B correspond au volume II?

Mme Dawson: Pas nécessairement, mais les lois sont en ordre alphabétique.

Le sénateur Frith: Voici le volume I. Les documents semblent se suivre de façon chronologique et, essentiellement, vous les placez par ordre alphabétique. Arrivons-nous ensuite aux lois non incluses, ce dont nous discutons maintenant?

Mme Dawson: C'est cela.

Le sénateur Godfrey: Pourquoi avez-vous numéroté les volumes en chiffres romains plutôt qu'en chiffres arabes?

Mme Dawson: Je crois que nous n'avons même pas discuté de cela.

Le sénateur Frith: Il y a d'autres chiffres arabes. Par exemple, A-1, A-2, A-3. Les articles et les pages sont numérotés en chiffres arabes. Je crois que cela fait bien de numéroter les volumes en chiffres romains.

Le sénateur Godfrey: Je vais examiner les Lois révisées. Je dois dire que nous avons déjà la preuve que cette séance avait une certaine utilité. J'espère que notre intervention est utile. Sans elle, il pourrait y avoir des modifications importantes sur n'importe quel sujet que vous vous donneriez la peine de mentionner, et personne n'en serait informé. Évidemment, nous ne pouvons juger de l'aspect technique de la rédaction.

Mme Dawson: Cela nous a pris quatre ou cinq ans.

La présidente: Sénateur Nurgitz, je lis, dans la note de service que m'a adressée M. Macdonald, que M. Bernier avait communiqué avec vous au sujet de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses. Il semble être d'avis que la commission a outrepassé son mandat lorsqu'elle a révisé la version française de cette loi. Je ne comprends pas.

Le sénateur Nurgitz: Je ne sais pas ce qui se passe non plus, parce que notre greffier m'a remis cette note de service il y a un quart d'heure environ. M. Bernier est en vacances, et je n'ai pas discuté de la question avec lui. Je sais toutefois qu'il a certaines réserves, par exemple, concernant la Loi sur le transport des marchandises dangereuses. MM. Macdonald et Bélisle connaissent bien ce dossier.

La présidente: Nous pourrions peut-être en faire circuler des exemplaires et faire étudier cette loi par notre conseiller juridique.

Le sénateur Frith: Avons-nous besoin de lire cela? Cette partie à la fin est-elle une reproduction?

Mme Dawson: Oui.

[Text]

Senator Frith: And there is nothing after that?

The Chairman: It is all the same. I do not think we have the act in there, but I think it is useful. Are all these revisions done by computer?

Mrs. Dawson: Yes.

The Chairman: I know of objections and proposals raised by some of the members in the other place. I know that you are concerned about delaying the process of publication unduly. For instance, if it were found that one or two acts should be inserted with the computer, would it be difficult to put them into the system and to renumber things throughout?

Mrs. Dawson: We are in your hands. If you feel that there is something that we should have put in, we will put it in. I think that we should probably have put the Geneva Conventions Act in, and I think that we should take the extra couple of weeks that it will take to put it in. But everything we do like that will take some time.

Senator Nurgitz: Say the Parliamentary Committee feels that 10 acts ought to be included, will each act take two weeks to put in?

Mrs. Dawson: The problem is not so much inserting them. The problem is going through the indexes and cross-references elsewhere. For example, if you put in a G-3, all the numbers will change in the statutes. But that is still not an enormous problem.

The Chairman: Our committee has been allowed until April 30 to report, which is a substantial length of time. I do not think that we need all that time. If we felt that we wanted to recommend some changes, I think it would be incumbent on us to make our recommendations in a reasonably expeditious manner.

Senator Nurgitz: Concerns were raised in the other place about some changes that some members still want. Would you know whether the department, minister or your commission could undertake to do that kind of work following the approval and the tabling of the report and, thereby, not impede the production. I am thinking of people who are anxious to get the revised statutes tabled and out. Could that work not be done afterwards? I have not read the Hansard of the Justice and Legal Affairs Committee of the House of Commons but were there not some complaints about gender references and other such things?

Mrs. Dawson: Senator, there were two basic areas of current concern raised in the other place. One was on the Geneva Conventions and War Crimes Act and the other was related to sex-specific language.

Senator Nurgitz: You have already dealt with the first two—

Mrs. Dawson: We have not, in fact, resolved it. We will need to go back. However, on the second one, as I said at the other committee hearing, we tried to follow what we understood the government policy to be, which is that you avoid the use of the so-called male pronoun when it does not do undue damage to the flow of the language. I believe that we did that.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Il n'y a plus rien après?

La présidente: C'est la même chose. Je ne crois pas que nous ayons la loi ici, mais cela est utile à mon avis. Toutes ces révisions ont-elles été faites sur ordinateur?

Mme Dawson: Oui.

La présidente: Je sais que des députés ont formulé certaines objections et propositions. Je sais également que vous ne tenez pas trop à retarder la publication des volumes. Par exemple, si on décidait qu'une ou deux lois devaient être insérées dans les volumes, serait-il difficile de le faire et de tout renuméroter?

Mme Dawson: C'est vous qui décidez. Si vous estimez que nous devons ajouter quelque chose, nous le ferons. Je crois que nous aurions probablement dû y insérer la Loi sur les Conventions de Genève, et que nous devrions prendre deux semaines supplémentaires pour le faire. Mais tout ce que nous aurons à ajouter prendra un peu de temps.

Le sénateur Nurgitz: Supposons qu'un comité juge qu'il faut rajouter 10 autres lois; cela prendra-t-il deux semaines pour chacune?

Mme Dawson: Le problème n'est pas tellement de les insérer, mais plutôt d'établir les index et les renvois. Par exemple, si vous ajoutez un G-3, tous les renvois seront modifiés dans les autres lois. Mais cela reste encore faisable.

La présidente: Notre comité a jusqu'au 30 avril pour présenter son rapport, ce qui nous donne un délai considérable. Je ne crois pas que nous ayons besoin de tout ce temps. Si nous jugeons nécessaire de recommander des modifications, il nous incombera de présenter nos recommandations suffisamment tôt.

Le sénateur Nurgitz: Certains députés ont fait savoir qu'ils voulaient toujours que certaines modifications soient apportées. Savez-vous si le ministère, le ministre ou votre commission sont en mesure de faire ce travail après l'approbation et le dépôt du rapport, de façon à ne pas nuire à la production? Je pense à tous ceux qui ont hâte qu'on dépose et qu'on publie les Lois révisées. Ce travail ne pourrait-il pas être fait tout de suite après? Je n'ai pas lu les délibérations du Comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes, mais n'y a-t-il pas eu certaines plaintes concernant l'emploi du masculin seulement et d'autres questions du même ordre?

Mme Dawson: Sénateur, les députés ont soulevé fondamentalement deux grandes difficultés: l'une concernait la Loi sur les Conventions de Genève et la loi sur les crimes de guerre et l'autre, l'emploi du masculin seulement.

Le sénateur Nurgitz: Vous avez déjà abordé les deux premières...

Mme Dawson: En fait, nous n'avons pas réglé le problème. Nous devons y revenir. Toutefois, pour ce qui est du second cas, comme je l'ai dit au comité des Communes, nous avons essayé de suivre ce que nous estimions être la position de principe du gouvernement, à savoir éviter l'utilisation de la femme masculine lorsque cela ne nuit pas trop à l'intelligence du

[Text]

However, it is always possible to find references where you disagree with our judgment, and it is that issue that we are grappling with right now. We must go back and see what the committee says to us, basically, on that issue.

However, that is not something we can do after the fact, because we must print our statutes and have them tabled before—

Senator Nurgitz: That is what I meant. I just meant an undertaking that, in the preparation of the next revision—

The Chairman: That would be ten years down the road.

Senator Nurgitz: Yes, ten years down the road when you are dealing with your next publication.

Senator Godfrey: However, right now, you could make minor changes very easily.

Mrs. Dawson: Yes, senator, we could make minor wording changes here and there without unduly delaying the publication, but we could not make a wholesale set of changes.

Senator Godfrey: But if there was something that we said we wanted included, you could do it?

Mrs. Dawson: Yes, senator. For instance, if you did not like a word we had used, we could change that word.

The Chairman: Honourable senators, I do not know whether there are any other questions of a general nature. I think it would be helpful for us to get the list you referred to so that we will know specifically what acts were omitted and on what grounds. I think that would be helpful.

There is another general question I would like to put to you. You mentioned, for instance, that treaties are usually not included, and I can understand that. Treaties do not have the same legal composition, I suppose, as do statutes. However, how many federal laws are there extant in Canada today that are not included in the statutes? Even as a lawyer, I thought that the Statutes of Canada contained all of the federal laws except in such matters as treaties.

Senator Godfrey: It does not even contain the Constitution.

Mrs. Dawson: I think there is an important distinction to be made. There are the Revised Statutes volumes that come out every 15 or 20 years, and then there are the Statutes of Canada that come out annually. All of the laws are in the Statutes of Canada. However, the question is: Which ones will we pool together every 20 years as being the laws that are of most general concern and are not specific to only small interest groups?

Senator Godfrey: You can look up the index in the Statutes of Canada and find the War Crimes Act going back to 1946. There is no problem. You simply need to have the volume to find it. No one is going to overlook it. It is all indexed.

[Traduction]

texte. Je pense que c'est ce que nous avons fait. Toutefois, il est toujours possible de trouver des passages où vous ne serez pas d'accord avec nous, et c'est ce problème que nous essayons de régler à l'heure actuelle. Nous allons comparaître à nouveau devant le comité et voir ce qu'il nous dira, fondamentalement, sur cette question.

Toutefois, nous ne pouvons pas régler ce problème après coup, puisque nous devons faire imprimer les lois et les déposer avant . . .

Le sénateur Nurgitz: C'est ce que je voulais dire. Qu'on s'apprête, en préparation de la prochaine révision . . .

La présidente: Ce sera dans dix ans.

Le sénateur Nurgitz: Oui, dans dix ans, lorsque vous préparerez votre prochaine publication.

Le sénateur Godfrey: Toutefois, dès maintenant, vous pouvez apporter très facilement des modifications mineures.

Mme Dawson: Oui, sénateur, nous pourrions apporter de légères modifications de forme ça et là sans retarder indûment la publication, mais nous ne pourrions faire une refonte complète.

Le sénateur Godfrey: Mais si nous vous demandions d'ajouter quelque chose, vous le feriez?

Mme Dawson: Oui, sénateur. Par exemple, si vous n'aimez pas un mot que nous avons utilisé, nous pourrions le changer.

La présidente: Honorables sénateurs, je ne sais pas s'il y a d'autres questions générales. A mon avis, il nous serait utile de nous reporter à la liste dont vous avez parlé, afin que nous sachions de façon précise quelles lois ont été omises et pour quelles raisons.

J'aimerais vous poser une autre question d'ordre général. Vous avez dit que les traités, par exemple, ne faisaient habituellement pas partie des statuts révisés, et je peux le comprendre. Les traités ne sont pas composée de la même façon que les lois sur le plan juridique, je suppose. Toutefois, combien y a-t-il de lois fédérales aujourd'hui qui ne sont pas incluses dans les statuts révisés? Moi qui suis avocate, je croyais pourtant que les statuts révisés du Canada contenaient toutes les lois fédérales, sauf les traités.

Le sénateur Godfrey: Ils ne contiennent même pas la Constitution.

Mme Dawson: Je crois qu'il y a une distinction importante à établir. Nous avons les Statuts révisés qui sont publiés tous les 15 ou 20 ans, et les Statuts du Canada qui sont publiés annuellement. Toutes les lois figurent dans ces derniers. Toutefois, la question est celle-ci: quelles lois faut-il codifier tous les 20 ans à titre de lois d'intérêt général qui ne s'appliquent pas seulement à un petit groupe d'intérêts?

Le sénateur Godfrey: Vous pouvez chercher dans l'index des Statuts du Canada et découvrir que la Loi sur les crimes de guerre remonte à 1946. Cela n'est pas un problème. Vous avez simplement besoin d'avoir le volume pour la trouver. Personne ne peut la manquer. Tout figure dans l'index.

[Text]

Mrs. Dawson: That is right. It would only take you two minutes to find the War Crimes Act in the index and then you go back to the 1946 volume. It is not that it is inaccessible; it is just that it is not accessible to everyone who has the Revised Statutes, because not everyone's statues go back to 1867.

The Chairman: That is right.

Mrs. Dawson: However, we do have some criteria in our enabling act which indicates which ones we should and which ones we should not include. One of the primary criteria is contained in clause 6(b) as follows:

(b) omit therefrom . . .

That refers to the Revision.

. . . all Acts or parts thereof that, although enacted as or in public Acts, have reference only to a particular country, province, locality, place or body politic, or otherwise have no general application;

That, then, is the basic criterion.

Senator Frith: Perhaps you could let the reporter have the reference which you just read.

Mrs. Dawson: The reference is clause 6(b). However, if you read the whole of clause 6, it will indicate what we are supposed to be doing.

Senator Nurgitz: Perhaps I could ask you one question: What was the date of the first Revised Statutes of Canada after 1946?

Mrs. Dawson: It was 1952.

Senator Nurgitz: Would the 1952 statutes have included the War Crimes Act?

Mrs. Dawson: No.

Senator Nurgitz: I would have thought that, at that time, since only seven years had passed since the war, that act would have been thought to have had more general application.

Senator Godfrey: You do not think there is going to be another war, do you? If there is another war, it is all going to be over in a couple of weeks.

Senator Nurgitz: I would say a couple of minutes.

Senator Godfrey: Yes, or a couple of hours. Therefore I do not see why you would put the War Crimes Act in.

Senator Frith: It is a pretty academic distinction.

Senator Nurgitz: We could have an inquiry.

The Chairman: Honourable senators, I think that is sufficient consideration for today. Perhaps we should allow ourselves a week or two to look at the material that Mrs. Dawson will send to us and then we will have another meeting on this subject as soon as possible.

Senator Frith: In sorting through what I have got while you were talking about additional material, I am not clear what additional material we are going to receive.

[Traduction]

Mme Dawson: C'est exact. Cela ne vous prendrait que deux minutes pour trouver la Loi sur les crimes de guerre dans l'index qui vous renverrait au volume de 1946. Ce n'est pas que cette loi soit inaccessible; c'est simplement qu'elle n'est pas accessible à tous les détenteurs des Statuts révisés, parce que les collections ne remontent pas toutes à 1867.

La présidente: C'est exact.

Mme Dawson: Toutefois, notre loi habilitante prévoit certains critères qui nous permettent de déterminer quelles lois nous devons inclure ou exclure. Un de ces critères fondamentaux est prévu à l'alinéa 6b) qui dit ceci:

b) en exclure . . .

Il s'agit de la Loi sur la révision des lois.

. . . les lois ou parties de loi qui, bien qu'édictees comme loi d'intérêt public, ne visent qu'un pays, une province, une localité, un lieu ou une corporation en particulier ou qui, sous tout autre rapport, ne sont pas d'application générale;

Voilà le critère de base.

Le sénateur Frith: Vous pourriez peut-être communiquer au sténographe la référence du passage que vous venez de lire.

Mme Dawson: Il s'agit de l'alinéa 6b). Toutefois, si vous lisez tout l'article 6, il vous indique ce que nous sommes censés faire.

Le sénateur Nurgitz: J'aimerais vous poser une question: en quelle année ont été publiés les premiers Statuts révisés du Canada après 1946?

Mme Dawson: En 1952.

Le sénateur Nurgitz: Les Statuts de 1952 comprenaient-ils la Loi sur les crimes de guerre?

Mme Dawson: Non.

Le sénateur Nurgitz: J'aurais cru qu'à l'époque, puisque la guerre n'était terminée que depuis sept ans, on aurait dû juger que cette loi était de portée plus générale.

Le sénateur Godfrey: Vous ne croyez pas qu'il y aura une autre guerre, n'est-ce pas? S'il y en a une, tout sera terminé en l'espace de quelques semaines.

Le sénateur Nurgitz: Je dirais même quelques minutes.

Le sénateur Godfrey: Oui, ou quelques heures. Par conséquent, je ne vois pas pourquoi il faudrait inclure la Loi sur les crimes de guerre dans les Lois révisées.

Le sénateur Frith: C'est un argument très théorique.

Le sénateur Nurgitz: La question pourrait-être posée.

La présidente: Honorables sénateurs, j'estime que nous avons assez discuté aujourd'hui. Nous pourrions peut-être nous accorder une ou deux semaines pour examiner les documents que M^{me} Dawson nous enverra, après quoi nous tiendrons une autre séance sur la question le plus tôt possible.

Le sénateur Frith: J'examinais les documents que j'ai en ma possession pendant que vous parliez de documentation supplémentaire, et je ne vois pas très bien ce que nous allons recevoir de plus.

[Text]

The Chairman: You will receive a list of the acts which were omitted, together with a delineation of the reasons why they were omitted; whether they have been repealed, are obsolescent, are of rare quality or whatever other definition is used as a basis for their omission.

Senator Frith: Are you saying we have a list of those and we will receive an explanation?

The Chairman: Yes.

Senator Frith: Where do I find that list?

Mrs. Dawson: Appendix "C" is the list of deletions.

Senator Frith: Are those the NCNRs? In other words, the acts that are not consolidated, not repealed?

Mrs. Dawson: Some of them would be spent and repealed and others would be not consolidated, not repealed. It would depend on the reasons.

Senator Frith: They are contained in Appendix "C", pages 2 to 4?

Mrs. Dawson: Yes. We have an internal document where we have a little more flesh on the bones as to why.

Senator Godfrey: You will answer the memorandum from our counsel, Mr. Macdonald? He will get a reply to that? There is also a memorandum from Mr. Bernier which I have not yet read. Would you read it and tell us what you think of it?

Mrs. Dawson: The ones from the counsel we will try and sort out with the counsel from the Law Clerk of the House of Commons.

Senator Frith: You will give us a report whenever you have sorted it out?

Mrs. Dawson: Yes.

The Chairman: Very well, thank you Mrs. Dawson and Mr. Levert.

The committee adjourned.

[Traduction]

La présidente: Vous recevrez une liste des lois exclues, avec les motifs de l'exclusion: parce qu'elles ont été abrogées, parce qu'elles sont désuètes, parce qu'elles sont d'une application très rare ou pour toute autre raison.

Le sénateur Frith: Êtes-vous en train de dire que nous avons une liste de ces lois et que nous recevrons une explication?

La présidente: Oui.

Le sénateur Frith: Où se trouve cette liste?

Mme Dawson: L'annexe C donne la liste des lois exclues.

Le sénateur Frith: S'agit-il des lois non codifiées et non abrogées?

Mme Dawson: Certaines sont périmées et abrogées, tandis que d'autres ne sont ni codifiées ni abrogées. Cela dépend des motifs.

Le sénateur Frith: Elles figurent à l'annexe C, pages 2 à 4?

Mme Dawson: Oui. Nous avons aussi un document interne qui fournit un peu plus d'explications.

Le sénateur Godfrey: Allez-vous répondre à la note de notre conseiller, M. Macdonald? Va-t-il recevoir une réponse? Il y a aussi une note de service de M. Bernier que je n'ai pas encore lue. Pourriez-vous la lire et nous dire ce que vous en pensez?

Mme Dawson: Nous essayerons d'y répondre en même temps qu'à celle du légiste de la Chambre des communes.

Le sénateur Frith: Vous nous tiendrez au courant?

Mme Dawson: Oui.

La présidente: Très bien, merci, madame Dawson et monsieur Levert.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Statute Revision Commission:

Mary Dawson, Acting Chairman of the Commission and
Assistant Deputy Minister of Justice, Public Law

De la Commission de révision des lois:

Mary Dawson, présidente intérimaire de la Commission et
sous-ministre adjointe de la Justice, Droit public

AND—ET

Lionel Levert, General Counsel and Secretary to the Com-
mission.

Lionel Levert, avocat général et secrétaire de la Commis-
sion.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, March 12, 1987

Le jeudi 12 mars 1987

Issue No. 14

Twelfth proceedings on:

Consideration of the subject-matter of Bill C-15,
"An Act to amend the Criminal Code and the
Canada Evidence Act"

Fascicule n° 14

Douzième fascicule concernant:

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15,
«Loi modifiant le Code criminel et la
Loi sur la preuve au Canada»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by
the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to examine the sub-
ject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Crimi-
nal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the
said Bill coming before the Senate or any matter relating
thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 novembre
1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par
l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridi-
ques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur
du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la
Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi
soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 12th, 1987

(16)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:30 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Flynn, Godfrey, Neiman, Nurgitz and Robertson. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Spivak.

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses: From the Parliamentary Spouses Association: Maureen McTeer, Patricia Crofton, Jane Crosbie, Cecil Fennel, Janet Foster and Bernice Petten.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

The witnesses made a statement and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 MARS 1987

(16)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (*présidente*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Flynn, Godfrey, Neiman, Nurgitz et Robertson. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Spivak.

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins: De l'Association des conjoints des parlementaires: M^{mes} Maureen McTeer, Patricia Crofton, Jane Crosbie, Cecil Fennel, Janet Foster et Bernice Petten.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-15, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.»

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 heures, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 12, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, in resuming our review of the subject matter of Bill C-15 this morning, I think we mark a rather unique occasion both for our Senate committee and, as I understand also, for the group of witnesses who are with us today. We have a distinguished group of representatives from the Parliamentary Spouses Association and we welcome them here this morning. I know that they have been studying the subject matter of this bill as assiduously as we have, and that they have formed some opinions on it which they would like to convey to us. We are certainly looking forward to hearing those opinions.

I understand, Mrs. Crosbie, that you will lead off this morning. Before you commence, would you be good enough to introduce your colleagues to us?

Mrs. Jane Crosbie, Member, Parliamentary Spouses Association: Honourable senators, my name is Jane Crosbie. I am a member of a committee of nine parliamentary spouses who are interested and concerned with the issue of child sexual abuse, as identified in the Badgley and Fraser reports. This committee is chaired by Cecil Fennell, who is sitting to my left, in the centre of the panel. The others who make up the committee are Patricia Crofton, immediately to my right, Janet Foster, on my immediate left, Maureen McTeer, to Mrs. Fennell's left and Bernice Petten, to Ms. McTeer's left. There are three others who make up this committee: Lucille Broadbent, Michelle Ferland and Sharon Sholzberg-Gray, who are not with us this morning.

Nous faisons partie du comité des épouses parlementaires concernant le rapport Badgley et Fraser. Nous représentons tous les partis politiques. Cette question nous tient vraiment à cœur à titre de mères et de grand-mères.

We know the government is committed to the enactment of legislation on this important social issue. After considerable study and research on both these reports, we prepared and presented a brief over a year ago on December 19, 1985. This brief was endorsed by over 100 spouses and a number of MPs. Although we are spouses of parliamentarians from all three parties represented in the House of Commons and the Senate, and covering all regions of Canada, we share a common concern about the serious problem of child sexual abuse in our society.

This is not the first time that members of our association have become actively involved in an attempt to focus the attention of the public and parliamentarians on important social issues. In the past, we took action to promote the cause of Soviet Jewry and have spoken on pension issues. This is the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 12 mars 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous reprenons ce matin l'étude de la teneur du projet de loi C-15, et c'est une occasion assez unique, non seulement pour notre comité, mais aussi, si je ne m'abuse, pour le groupe de témoins qui comparait aujourd'hui. Nous accueillons avec plaisir des représentants de l'Association des conjoints des parlementaires. Je sais qu'elles ont étudié la teneur de ce projet de loi aussi assidûment que nous et qu'elles se sont fait des opinions qu'elles aimeraient nous communiquer. Nous sommes certes impatients de les entendre.

Je crois comprendre, madame Crosbie, que c'est vous qui prendrez la parole la première. Auparavant, auriez-vous l'obligeance de nous présenter vos collègues?

Mme Jane Crosbie, membre de l'Association des conjoints des parlementaires: Honorables sénateurs, je m'appelle Jane Crosbie. Je suis membre d'un comité composé de neuf conjoints de parlementaires qui s'intéressent à la question de la violence sexuelle faite aux enfants, dont traitent les rapports Badgley et Fraser. La présidente en est Cecil Fennell, et les autres membres du comité sont Patricia Crofton, Janet Foster, Maureen McTeer et Bernice Petten. Les trois autres membres de ce comité sont Lucille Broadbent, Michelle Ferland et Sharon Sholzberg-Gray, qui ne sont pas avec nous ce matin.

We are members of the Parliamentary Spouses Committee on the Badgley and Fraser reports. We represent all political parties. The issue is a real concern to us as mothers and grandmothers.

Nous savons que le gouvernement s'est engagé à adopter une loi sur cette importante question sociale. Après une étude approfondie des deux rapports et de nombreuses recherches à ce sujet, nous avons rédigé et présenté un mémoire il y a un peu plus d'un an, soit le 19 décembre 1985. Plus de 100 conjoints de parlementaires et un certain nombre de députés appuyaient ce mémoire. Bien que nous soyons les conjoints de parlementaires qui représentent les trois partis à la Chambre des communes et au Sénat ainsi que les diverses régions du Canada, nous partageons la même préoccupation au sujet du grave problème que pose à notre société la violence sexuelle faite aux enfants.

Ce n'est pas la première fois que des membres de notre association s'engagent activement à sensibiliser le public et les parlementaires à d'importantes questions sociales. Nous avons déjà fait valoir la cause des Juifs soviétiques et nous nous sommes prononcées sur la question des pensions. Cependant, c'est

[Text]

first time, however, that members of our association have appeared before a parliamentary or Senate committee. Our appearance here today is an important step in the development of our association. I would like to thank you all, through your chairman, for giving us this opportunity to express our views, which we hope will assist you in your consideration of this important legislation.

We would now like to proceed with our presentation in the following manner: For the sake of brevity, we have divided it into three parts. Maureen McTeer will deal with the legislative committee's amendments and discussions to date. Cecil Fennell will deal with the highlights that we think are crucial in any new legislation in this area, and Janet Foster will conclude by emphasizing our special concerns about this legislation and our hope for its successful passage.

I now yield the floor to Ms. McTeer.

Ms. Maureen McTeer, Member, Parliamentary Spouses Association: Honourable senators, I want you to know that, yesterday, Jane Crosbie was so nervous that she would have to speak. I think her performance this morning was absolutely excellent.

Madam Chairman, I want to thank you for allowing us to appear this morning. As Mrs. Crosbie mentioned, our group has been multi-party, multi-regional and multi-disciplinarian. Some of us here are social workers, teachers, nurses, lawyers and we have tried, with the support of over 100 other parliamentary spouses who have endorsed our report, to in fact bring to the debate a cross-party and cross-discipline view of the issue. We are very concerned, and I think it is important to emphasize that we strongly believe that this is a social as well as a legal issue, and that while we are discussing the law that will be changed, the Criminal Code amendments that will be dealt with, our concern also is that the social aspects not be diminished in any way. Obviously treatment of the victim of a sexual offence and treatment of the offender is doubly crucial when you consider that usually there is a relationship, either a position of trust or a family type of relationship, between the offender and the victim involved. Mrs. Fennell will deal with that particular aspect later. She is a social worker and works regularly with children.

There are two major objectives that we feel legislative change will achieve. The first, as I have said, is to recognize the social as well as the legal factors involved in this issue. However, as well, we believe that it will begin to reform the criminal justice system in this country to meet the realities of children involved in that criminal justice system. The system now is hostile to child witnesses, to child victims and to children generally in the court. Anyone who has been to court, even as a junior lawyer, will know that it is a terrifying experience. It is not a place where one goes easily. It is particularly difficult for young people and for children.

[Traduction]

la première fois que des membres de notre association comparaissent devant un comité parlementaire ou sénatorial. Notre comparution ici aujourd'hui est une étape importante dans l'évolution de notre association. J'aimerais vous remercier tous, par l'entremise de votre présidente, de nous donner la possibilité d'exprimer nos vues qui, nous l'espérons, vous seront utiles dans votre examen de cette importante mesure législative.

Nous aimerions maintenant vous présenter notre exposé, que nous avons divisé en trois parties, par souci de concision. Maureen McTeer traitera des modifications apportées par le comité législatif et des discussions tenues jusqu'à maintenant. Cecil Fennell fera ressortir les points qui sont à notre avis essentiels dans toute nouvelle loi à cet égard et Janet Foster vous fera part en conclusion des préoccupations particulières que nous avons au sujet de ce projet de loi, que nous espérons voir adopter.

Je cède la parole à M^{me} McTeer.

Mme Maureen McTeer, membre de l'Association des conjoints des parlementaires: Honorables sénateurs, je tiens à vous signaler qu'hier, Jane Crosbie était très nerveuse à l'idée de prononcer une allocution. Je pense qu'elle s'en est tirée à merveille ce matin.

Madame la présidente, je tiens à vous remercier de nous donner l'occasion de comparaître ce matin. Comme l'a mentionné Mme Crosbie, notre groupe représente tous les partis et toutes les régions et il est multidisciplinaire. A titre de travailleuses sociales, d'enseignantes, d'infirmières et d'avocates et avec l'appui de plus de 100 autres conjoints de parlementaires qui adhèrent à notre rapport, nous essayons en fait de donner au débat un caractère qui transcende les partis et les disciplines. Je pense qu'il est important de souligner que nous croyons fermement qu'il s'agit d'une question aussi bien sociale que juridique; nous discutons d'une loi qui sera modifiée, des amendements qui seront apportés au Code criminel, mais il ne faudrait absolument pas minimiser les aspects sociaux de la question. De toute évidence, le traitement de la victime d'une agression sexuelle et celui de l'agresseur sont doublement importants du fait qu'habituellement, il y a un lien entre la victime et l'agresseur, qu'il s'agisse d'un lien familial ou d'une situation de confiance. Mme Fennell traitera plus tard de cet aspect-là. Elle est travailleuse sociale et a régulièrement affaire à des enfants.

Les modifications qui seront apportées à la loi permettront d'atteindre deux objectifs fondamentaux: premièrement, comme je l'ai dit, reconnaître les aspects aussi bien sociaux que juridiques de cette question; deuxièmement, modifier le système pénal du Canada de manière à tenir compte des réalités des enfants dans le processus judiciaire. Le système actuel est hostile aux enfants appelés à la barre, à ceux qui ont été victimes d'agression ou qui se trouvent simplement dans la salle. C'est pour eux une expérience terrifiante, comme le savent tous ceux qui ont déjà comparu devant un tribunal, même en tant que jeune avocat. Ce n'est pas un endroit où l'on va volontiers, et l'expérience est particulièrement difficile pour les adolescents et les enfants.

[Text]

We want the system to become much more amenable and humanized, and we hope that this legislation will, in fact, achieve that kind of change.

We support the house committee's proposal with respect to the evidentiary changes that are proposed. We are very concerned with the present wording of Bill C-15 with respect to a child's ability to testify. We support those who have previously proposed that the sole criterion for a child's evidence must be the child's ability to communicate.

If, in fact, the whole purpose of this exercise is to have a law which makes it easier to discern what is the truth, then any other criterion we feel would exclude a great deal of evidence. Certainly the wording, as it now appears in the bill, will maintain the status quo with respect to a child's evidence. We cannot emphasize too strongly our hope that either the government, through the Minister of Justice or one of the committees of Parliament, will ensure that this clause is amended to make the sole criterion the child's ability to communicate.

We feel strongly that this bill is being considered now because there is a consensus in Canada that the problem of sexual abuse of children, even very young children, by persons in a position of trust over them must be addressed, and that our system of criminal justice is not equipped to handle this kind of crime. The witnesses are children, and our traditional adversarial techniques hinder rather than promote our ability to discern the truth of the abuse in question.

We strongly support the proposal of the Canadian Council on Children and Youth, which was represented before this committee by Brian Ward and Professor Abbela. We share their concerns about videotape as well as audiotape evidence, exclusion of the accused or the witness, the use of closed circuit television, the fact that children are as truthful as any other group in society, and that the decision as to credibility and truthfulness should remain with the trier of the facts. That is why we appoint judges.

We support the provision for a videotape or a statement to be made soon after the discovery of the alleged offence, rather than the current wording in the legislation.

I have two final points before Cecil Fennell deals with the legislation and how we think it must be amended.

By proposing this legislation, we, as a society, and you, as a parliamentary committee, and Parliament as a whole, are asking for a major change in the way we view the criminal justice system. We are asking for major evidentiary changes; we are asking for matters which we know, as lawyers, will, in the short term, probably be challenged under the Charter, as the Criminal Code amendments of 1981 on the sexual assault provisions are now being challenged before the courts under the provisions guaranteeing certain rights to the accused; we are asking for a major social and attitudinal change toward an issue that has been taboo in our society but which we can no longer hide.

[Traduction]

Nous voulons que le système soit plus humain, qu'il soit plus sensible aux enfants et nous espérons que ce projet de loi permettra d'y parvenir.

Nous appuyons la proposition du comité de la Chambre concernant les modifications relatives à la preuve. Nous nous préoccupons vivement de la formulation actuelle du projet de loi C-15 concernant l'aptitude d'un enfant à témoigner. Nous sommes d'accord avec ceux qui ont déjà proposé que la capacité de communiquer soit le seul critère en fonction duquel il convient de juger de la recevabilité du témoignage d'un enfant.

Si tout cet exercice a pour objet d'en arriver à une loi qui permette de découvrir plus facilement la vérité, alors tout autre critère entraînerait à notre avis l'exclusion de nombreux témoignages. Sous sa forme actuelle, il est certain que le projet de loi maintiendra le statu quo pour ce qui est des témoignages d'enfants. Nous ne saurions trop insister sur l'espoir que nous avons de voir le gouvernement s'assurer, par l'entremise du ministre de la Justice ou de l'un des comités du Parlement, que cette disposition sera modifiée de manière à établir que la capacité de communiquer est le seul critère déterminant.

Nous croyons fermement que si ce projet de loi est actuellement à l'étude, c'est parce que les Canadiens reconnaissent qu'il faut s'attaquer au problème de la violence sexuelle faite aux enfants, parfois à de très jeunes enfants, par des personnes en situation de confiance, et que notre système pénal n'est pas en mesure de traiter de ce type de délit. Les témoins sont des enfants, et notre système contradictoire traditionnel empêche de découvrir la vérité plutôt que de nous aider à la faire jaillir.

Nous appuyons fermement la proposition du Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse, que MM. Brian Ward et Abbela ont représenté devant votre comité. Nous partageons ses préoccupations concernant les enregistrements audio et vidéo, l'exclusion de l'accusé ou du témoin, l'utilisation de systèmes de télévision en circuit fermé, le fait que les enfants sont capables de dire la vérité autant que tout autre citoyen et que leur crédibilité et la véracité de leurs témoignages devraient être déterminées par le juge chargé de l'appréciation des faits. C'est la raison pour laquelle on nomme des juges.

Nous sommes d'accord pour qu'une déclaration ou un enregistrement magnétoscopique soient faits peu après la constatation du délit présumé, contrairement à ce que prévoit actuellement la loi.

J'ai deux dernières questions à aborder avant que Cecil Fennell traite de la loi et des modifications qui devraient, selon nous, y être apportées.

En proposant ce projet de loi, nous demandons en tant que société, et le comité parlementaire et le Parlement tout entier demandent que soit modifié en profondeur le système pénal. Nous demandons que soient modifiées les dispositions relatives à la preuve. En tant qu'avocats, nous savons que nos demandes seront probablement contestées sous peu en vertu de la Charte, tout comme les modifications du Code criminel apportées en 1981 au sujet des agressions sexuelles sont actuellement contestées devant les tribunaux conformément aux dispositions de la Charte garantissant certains droits à l'accusé. Nous demandons un important changement d'attitude à l'égard d'un sujet

[Text]

Because we are doing that, we feel strongly that we need to be sensitive in the future to the appointment of judges who have family law backgrounds or at least some experience in the helping profession, or who have worked with people in the helping profession.

We are very pleased that this legislation will be under the directorship of the Department of Health and Welfare rather than the Department of Justice, because we believe it is fundamentally a social issue. We hope that the outcome of your deliberations will result in a more human criminal justice system.

Finally, we strongly support the recommendation of Badgley and Fraser for a secretariat within government to deal with this issue. It is the consensus of our group that that secretariat come under the Department of Health and Welfare. We recommend that that be set up and that it have a strong educational component and a short-term mandate so that we can begin to make children and adults aware of the seriousness of the problem. Cecil Fennell will deal with some of the crucial areas of the legislation.

Ms. Cecil Fennell, Member, Parliamentary Spouses Association: I wish to re-emphasize that the overall goal of our committee, as was the goal of Badgley and Fraser, is that Parliament go beyond legislative reform. We strongly support the overall recommendations of Badgley and Fraser, which stress the need for a multi-disciplinary approach to this problem.

We view the problem of child sexual abuse as being a social and economic problem, not merely one of criminal law. On its own, the judicial system is an extremely blunt instrument if it remains the only means for dealing with this problem. We wish to stress that we support the views expressed by Badgley and Fraser with respect to the need for research, public education and treatment for the victim and offender as necessary adjuncts to the legal system.

There seems to have been limited attention paid to the role of the Office of the Commissioner, or the Special Adviser, on Child Sexual Abuse. This position is deemed essential by Badgley and Fraser, and it should be filled by a person with expertise and administrative skills; and that person should be appointed for a temporary period to co-ordinate and follow up on educational research and treatment initiatives and the development of information systems.

We know it is the responsibility of provincial governments to deliver services in this area, but the co-ordination of new and existing programs, and some funding by the federal government, we deem as being essential.

I wish to highlight a few of the principles that we see as being crucial. First of all, we feel the right of the child victim should be deemed as being as important as that of an adult offender. That would be a real change.

[Traduction]

qui est resté longtemps tabou dans notre société, mais qu'on ne peut plus se cacher.

Ce faisant, nous devons prendre dorénavant soin de nommer des juges qui connaissent le droit de la famille ou qui, au moins, ont de l'expérience dans ce domaine ou qui ont travaillé auprès de personnes œuvrant dans ce secteur.

Nous nous félicitons de ce que ce projet de loi relève du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social plutôt que de celui de la Justice, car nous estimons que fondamentalement, c'est une question sociale. Nous espérons que vos délibérations déboucheront sur un système pénal plus humain.

Enfin, nous appuyons fortement la recommandation des rapports Badgley et Fraser concernant la création d'un secrétariat public chargé de cette question. Notre groupe est unanime à dire que ce secrétariat devrait relever du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Nous recommandons qu'il soit en grande partie axé sur l'éducation du public et qu'il ait un mandat à court terme, de sorte que nous puissions commencer à sensibiliser les enfants et les adultes à la gravité du problème. Cecil Fennell traitera maintenant de certains aspects essentiels de ce projet de loi.

Mme Cecil Fennell, membre de l'Association des conjoints des parlementaires: Je tiens à souligner de nouveau que notre comité, tout comme les commissaires Badgley et Fraser, vise principalement à ce que le Parlement aille au-delà d'une réforme législative. Nous sommes parfaitement d'accord avec les recommandations générales des rapports Badgley et Fraser soulignant la nécessité d'une approche multidisciplinaire de ce problème.

Nous considérons la violence sexuelle faite aux enfants comme un problème socio-économique et non simplement comme un problème de droit criminel. En soi, le système pénal est loin d'être parfait, mais il reste le seul moyen de traiter ce problème. Nous tenons à souligner que nous appuyons par ailleurs les vues énoncées dans les rapports Badgley et Fraser concernant la nécessité de faire des recherches, de sensibiliser le public et de venir en aide à la victime et à l'agresseur, tout cela en tant que compléments du système judiciaire.

On semble avoir prêté par d'attention au rôle du commissaire ou conseiller spécial chargé de la question de la violence sexuelle faite aux enfants. Selon les rapports Badgley et Fraser cette tâche est essentielle et devrait être confiée à un spécialiste et fin administrateur. Cette personne devrait être nommée pour une période temporaire et chargée de coordonner et de suivre les mesures prises dans le domaine de l'information et du traitement.

Nous savons que la prestation des services dans ce domaine relève des gouvernements provinciaux, mais la coordination des programmes existants et des nouveaux programmes est à notre avis essentielle, ainsi qu'un certain financement du gouvernement fédéral.

Je tiens à faire ressortir quelques-uns des principes que nous considérons de toute première importance. Tout d'abord, nous estimons que le droit de la victime devrait être réputé aussi

[Text]

Also, in allowing children to give evidence, we acknowledge that children are no less truthful than adult witnesses. I think that is a basic principle.

Also, adult victims should be able to tell their story, and if they are to have full legal recourse, their special needs must be addressed by the courts, by such things as the right of the child to privacy throughout the legal process. A similar choice should be given to the accused until the verdict is arrived at.

We recommend the use of videotaping a child's testimony so that children are spared the need to repeat their story under more and more pressure from various sources.

We suggest that the accused, his family, his friends and the general public, on occasion, be excluded from the court when a child victim is testifying.

We suggest that previous out-of-court statements made by a child to a trusted adult be admitted as evidence at the discretion of the judge.

We recommend an acceleration of the court process in these cases to prevent needless delays and suffering by the children. Also, as Ms. McTeer mentioned, there should be special training for judges, or the appointment of judges with a background in family law who are sensitized to the needs of children in this situation.

In short, our focus is on the protection of children at risk without interfering with the right of the accused to fair treatment within the courts. For the conclusion, I will turn it over to Ms. Foster.

Ms. Janet Foster, Parliamentary Spouses Association: The conclusion of our brief to the Prime Minister states that "it is our responsibility as citizens—" and, I would like to add, as mothers and grandmothers—to ensure that one group, children and youth, does not fall prey to another more powerful group. Children have the right to grow up in dignity, free from physical and sexual abuse by persons who are strangers to them and by persons who are in a position of trust or power over them. They have the right not to be physically and emotionally exploited by others. Society also has the right to condemn through the criminal law those who for profit or otherwise would involve children in any kind of pornographic manifestation, film, show, or activity.

As mothers, adults and professionals, we not only believe that children have the right to these things, but we are also willing to work for laws and social and administrative assistance that guarantee them that right. We strongly urge all members of Parliament and senators to work for these required changes. Thank you.

The Chairman: Thank you very much, ladies.

Senator Fairbairn: Thank you for the brief. I am glad you are here; you represent an important group and point of view that should be heard.

One of the comments that has struck me from all of you—firstly from Ms. McTeer—is the question of how judges are

[Traduction]

important que celui de l'agresseur. Ce serait un véritable changement.

De plus, en permettant aux enfants de témoigner, on reconnaît qu'ils sont tout aussi capables qu'un adulte de dire la vérité. Je pense que c'est un principe fondamental.

Les enfants qui sont victimes d'agression devraient pouvoir raconter leur histoire, et les tribunaux devront reconnaître leurs besoins particuliers, par exemple leur droit à la vie privée tout au long des poursuites. Le même droit devrait être accordé à l'accusé jusqu'à ce que le verdict soit rendu.

Nous recommandons que le témoignage des enfants soit enregistré de façon que les enfants n'aient pas à répéter leur histoire et à subir de plus en plus de pressions de diverses sources.

Nous proposons que l'accusé, sa famille, ses amis ainsi que le grand public soient à l'occasion exclus de la salle lorsqu'un enfant témoigne.

Nous proposons que les déclarations qu'auraient faites un enfant à un adulte en dehors du tribunal puissent être reçues en preuve, à la discrétion du juge.

Nous recommandons que soit accéléré le processus judiciaire de manière à éviter les retards inutiles ainsi que toute souffrance aux enfants. En outre, comme l'a dit M^{me} McTeer, les juges devraient recevoir une formation spéciale ou posséder des connaissances en droit familial afin d'être sensibles aux besoins des enfants qui se trouvent dans cette situation.

En somme, nous mettons l'accent sur la protection des enfants en danger sans faire obstacle au droit de l'accusé à un traitement judiciaire équitable. Je laisserai la conclusion à M^{me} Foster.

Mme Janet Foster, Association des conjoints des parlementaires: La conclusion de notre mémoire au premier ministre précise «qu'il est de notre responsabilité en tant que citoyennes» et j'ajouterais en tant que mères et grand-mères «de veiller à ce qu'un groupe, celui des enfants et des jeunes, ne devienne pas la proie d'un groupe plus puissant. Les enfants ont le droit de grandir dans la dignité, à l'abri des agressions physiques et sexuelles d'étrangers et de personnes qui ont avec eux une relation de confiance ou d'autorité. Ils ont le droit de ne pas être exploités physiquement et émotionnellement. La société a également le droit de condamner, par le biais du Code criminel, ceux qui entraînent des enfants, à des fins lucratives ou pour d'autres motifs, dans des manifestations, des films, des spectacles ou autre activité de nature pornographique.»

En tant que mères, adultes et professionnelles, nous croyons non seulement que les enfants ont ces droits, mais nous sommes disposées à travailler à leur garantir ces droits par le biais de lois et par les voies sociale et administrative. Nous demandons instamment à tous les députés et sénateurs d'œuvrer en faveur de ces changements. Merci.

La présidente: Merci beaucoup, mesdames.

Le sénateur Fairbairn: Merci de votre mémoire. Je suis heureux que vous soyez ici; vous représentez un groupe important et un point de vue qui doit être connu.

Un des commentaires qui m'a frappé et que vous avez toutes fait, concerne la formation et le choix des juges. Les autres

[Text]

trained and chosen. In testimony that we have heard from other groups, we have been told that one of the most damaging periods for children involved in this situation is the long wait from when they disclose what has happened to when they get to court. The schedules for the courts are so jammed that, as we heard from one group in Nova Scotia, one little fellow was spending the equivalent of half his young life waiting for his case to be heard.

Should there be a special level of court with specially chosen judges to deal with the question of child sexual abuse so that children would not have to wait their turn along with all the other many things that crowd the schedule in our court process?

Ms. McTeer: Well, that is a number of questions.

Senator Fairbairn: Yes.

Ms. McTeer: With respect to expertise, we have accepted that the law is a complex area. We have specialists in commercial law who know virtually nothing about family law. You could practise law all your life and never go into a courtroom. You have all these kinds of situations occurring. We have to be willing to accept, as we think Parliament has made a decision that it is willing to accept, that this particular group—omitting the charter for a moment, and barring any challenges under special treatment of groups to discrimination on the basis of age or on the basis of class—that judges have to have some expertise in the area. The judges themselves admit that. One of the things that we have imposed upon judges in the charter is that we have given them all of this discretionary power without any of the training. For instance, a lot of judges feel uncomfortable with the sexual equality clause of the charter. There is nothing wrong with having programs; it is not a slight on the judge or judges to assume that they do not know everything there is to know about certain areas. In fact, it should be a continually upgrading and retraining process.

The first step has to be retraining, because you will not have a complete "new court," if you will, with specialists sensitive to areas of family law. But in the long run, we have to be looking at somehow appointing judges who will begin to make the reform within their own courtroom. There are some states in the U.S.—California is a good example—where the people who have been appointed judges—a number of whom have been women, because a lot of the family law practitioners are women—have begun to do things in their court which in fact humanize it. They do not allow, for instance, the adversarial techniques which may work in some areas of the criminal justice system but which are completely inappropriate for family related matters. We know that now in Ontario family related matters are not dealt with effectively in an adversarial forum.

The fast tracking of cases is essential; it has been done in other jurisdictions. The Canadian Bar is cognizant of the fact that the system of justice is in disrepute, partly because you can be a victim today and be grown up by the time the matter comes to court—and it is not just in crimes against the person; it is involved in the whole system.

[Traduction]

groupes que nous avons entendus nous ont dit que l'un des éléments les plus préjudiciables aux enfants dans ces situations, est la longue attente entre le moment où ils divulguent ce qui leur est arrivé et le moment où ils comparaissent en cour. Les tribunaux ont un horaire tellement chargé que, comme disaient les représentants d'un groupe de la Nouvelle-Écosse, un enfant peut passer l'équivalent de la moitié de sa jeune vie à attendre son audition.

Devrait-il exister un tribunal spécial dont les juges seraient expressément nommés pour s'occuper des cas d'agression sexuelle contre des enfants, de manière que ceux-ci ne soient pas soumis à une longue attente?

Mme McTeer: Votre question a plusieurs volets.

Le sénateur Fairbairn: Oui.

Mme McTeer: En ce qui concerne la compétence, nous avons reconnu que le droit est un domaine complexe. Il y a des spécialistes en droit commercial qui ne connaissent à peu près rien au droit de la famille. Vous pouvez pratiquer le droit toute votre vie sans jamais plaider. Toutes ces situations sont possibles. Nous devons être disposés comme nous pensons que l'est le Parlement, à accepter que dans ce cas particulier—en faisant abstraction pour un moment de la Charte et sauf contestation d'un traitement spécial accordé à un groupe parce que cela constituerait une forme de discrimination fondée sur l'âge—les juges doivent posséder une certaine spécialisation dans ce domaine. Les juges l'admettent eux-mêmes. La Charte impose aux juges tous ces pouvoirs discrétionnaires sans qu'ils aient la formation voulue. Par exemple, beaucoup de juges sont mal à l'aise à l'égard des dispositions de la Charte qui concernent l'égalité sexuelle. Il n'y a rien de mal à ce qu'il y ait des programmes; ce n'est pas faire affront aux juges que de présumer qu'ils ne connaissent pas tout ce qu'ils devraient savoir dans certains domaines. En fait, ils devraient pouvoir s'améliorer et se perfectionner constamment.

La première étape est le perfectionnement car autrement il ne pourra y avoir de «nouveau tribunal» sans spécialistes compétents en droit familial. À long terme cependant, il faudra faire en sorte de nommer des juges qui entameront une réforme au sein de leur propre tribunal. Dans certains États américains, la Californie par exemple, les personnes nommées juges, dont un certain nombre sont des femmes car une bonne partie des praticiens du droit familial sont des femmes, ont pris des mesures en vue d'humaniser leur tribunal. Les juges ne permettent pas, par exemple, le recours au système contradictoire qui peut se révéler efficace dans certains domaines du droit criminel, mais qui est tout à fait inapproprié dans les affaires d'ordre familial. Nous savons qu'à l'heure actuelle en Ontario, ce système n'est pas efficace pour régler ce genre de litiges.

Il est essentiel que les affaires puissent être réglées rapidement; cela se fait dans d'autres juridictions. Le barreau canadien n'ignore pas que le système judiciaire a mauvaise réputation, en partie parce qu'un enfant, victime d'agression à un moment donné, peut avoir grandi considérablement quand vient le temps de comparaître en cour et cela ne concerne pas seulement les crimes contre la personne, mais tout le système.

[Text]

We also wanted to emphasize, concerning the fact of the exclusion of the accused and the closed circuit matter, that it commence at the beginning of the process and be in place not only for the child, but also for the preliminary hearing. Otherwise, it will not be effective, which was a comment we forgot to make in our formal remarks.

Ms. Fennell, you deal with these kinds of problems on a regular basis.

Ms. Fennell: One of the reasons that my field, which is mediation of divorce and access disputes, has grown so much in the last five or ten years is because judges feel ill equipped to deal with these human problems such as child sexual abuse and the custody and access problems relating to children. They are human problems in which the law is involved, but they are not legal problems. So I think that judges are looking for help.

One of the things they need is more permission to be humane in their courts. That has to come via some legislation that gives more explicit permission for that. At this point, the judges do certain things. They may have the right to do them, but they are often questioned severely about it; and there is not a lot of legislative permission to address childrens' special needs.

Ms. McTeer: We also believe that the Charter of Rights was not passed to, in fact, begin speeches and arguments about the rights of one group as opposed to another's. In fact, what we have seen happening—especially with the 1981 Criminal Code amendments—is that Parliament believed that it was important in cases of sexual abuse that certain restrictions apply otherwise the victim would be “badly treated”, if you will. That amendment, made by Parliament to solve a real problem, namely, the problem of fishing expeditions on sexual assault trials, has now gone through the courts or is in the courts as a charter case as a violation of the rights of the accused. We have to be careful as lawyers, certainly, but also as a society, that we do not take the good intentions of the charter and turn them around to become weapons that are used against us, or individual groups in need of special attention.

Ms. Fennell: It would be desirable to have specially trained persons do this, but I realize that what is desirable and what is realistic are very different.

Senator Fairbairn: I would ask any of you to comment on the question of videotaping. We have heard conflicting testimony on this point and it appears that the question of how these videos are made and who should conduct the interview is a difficult one and a major concern.

Ms. Petten: I believe that the doctor from Winnipeg whom you heard suggested that it should be done by a child care worker or, at least, someone other than a police officer. Sometimes the police have a different effect on children than would someone who is trained in child care. I believe the witness you

[Traduction]

Nous voulions également souligner que l'exclusion de l'accusé et l'audition en circuit fermé doivent se faire dès le début des procédures et être en place non seulement pour l'enfant, mais aussi au moment de l'audition préliminaire. Autrement, ce ne sera pas efficace. Nous avons oublié de préciser ce point dans notre exposé officiel.

Madame Fennell, vous vous occupez régulièrement de ce genre de problème.

Mme Fennell: L'une des raisons pour lesquelles mon champ d'activité—c'est-à-dire la médiation dans les cas de divorce et de différend concernant le droit de visite—a pris tellement d'importance ces cinq ou dix dernières années tient au fait que les juges se sentent dépourvus en face de ces problèmes humains, notamment dans les cas d'agression sexuelle à l'égard des enfants et des problèmes liés à la garde et à la visite des enfants. Il s'agit de problèmes humains dans lesquels intervient le droit, mais il ne s'agit pas de problèmes juridiques. Aussi je pense que les juges cherchent à obtenir de l'aide.

Ils veulent notamment pouvoir être plus humains, mais ils doivent y être explicitement autorisés par la loi. Actuellement, les juges prennent certaines initiatives. Ils peuvent avoir le droit de le faire, mais il arrive souvent qu'ils essuient de sévères critiques; la loi ne leur laisse pas beaucoup de liberté pour répondre aux besoins particuliers des enfants.

Mme McTeer: Nous croyons également que la Charte des droits n'a pas été adoptée pour pouvoir arguer des droits d'un groupe par opposition à ceux d'un autre groupe. En fait, surtout depuis les modifications de 1981 au Code criminel, le Parlement a jugé qu'il était important que certaines restrictions s'appliquent dans les cas d'agression sexuelle, car autrement la victime pourrait être «maltraitée». Ce changement apporté par le Parlement en vue de régler un problème réel, nommément l'obtention de renseignements par des voies détournées dans les affaires d'agression sexuelle, a donné lieu à des procédures judiciaires où on a invoqué la Charte pour faire valoir qu'il y avait eu violation des droits de l'accusé. Nous devons veiller, à titre de juristes certainement, mais également en tant que citoyens, à ne pas interpréter les dispositions de la Charte de manière qu'elles deviennent des armes qui peuvent être utilisées contre nous ou contre des groupes qui ont besoin d'une attention spéciale.

Mme Fennell: Il vaudrait mieux que des personnes compétentes en la matière s'en occupent. Je me rends compte qu'il y a une marge appréciable entre ce que l'on souhaite et ce que l'on obtient.

Le sénateur Fairbairn: L'une ou l'autre d'entre vous pourrait-elle me dire ce qu'elle pense de l'enregistrement magnétique. Nous avons entendu des témoignages contradictoires à ce sujet, et il semble que les modalités de l'enregistrement ainsi que le choix de la personne qui ferait l'entrevue font l'objet de certaines préoccupations.

Mme Petten: Je crois que le médecin que vous avez entendu à Winnipeg était d'avis que ce devrait être une personne qui s'occupe des enfants, un travailleur familial, mais surtout pas un policier. Il arrive parfois que les enfants ont une réaction différente selon qu'il s'agisse d'un policier ou d'un travailleur

[Text]

heard from the Children's Hospital in Winnipeg suggested that it should be done by someone other than a police officer who is trained in this field and can cope with this.

Ms. Fennell: I believe there needs to be some standardization and some guidelines of the methods used. Who will make these videos and under what circumstances could be spelled out.

Ms. McTeer: The reality is that very few courts have facilities to deal with this; so if we pass a law which requires videotaping, there will have to be some funding. If there is not standardization, there may be a different system of justice depending on where the case is heard. The situation in a highly sophisticated urban courtroom and the situation in an rural courtroom may be quite different. Small towns may not have that kind of facility unless there is adequate funding. You may have two systems of law depending on where you live, which is something a country the size of Canada cannot avoid.

Senator Fairbairn: We heard witnesses from the Northwest Territories indicate that often when they hear cases in this kind of trial there is only one room available and there is no room for a physical separation.

Ms. McTeer: We do not need CBC studios to do this. Many of us can make home movies. I believe the concern is not the physical technology but the quality of the interviewer, because that is what will be challenged in court as to whether or not the evidence is admissible. The challenge will be made on the basis of how the video or audio was taken. There must be adherence to standards, because these standards will be required if videotaped evidence is to be admissible.

Ms. Fennell: The interviewer should be someone who understands children and knows how to draw them out. That person should also be very well versed in how to conduct an inquiry, so that they do not ask leading questions, and so on, so that the taping will stand up in court.

Senator Nurgitz: I would point out to the witnesses that I believe it was a representative from the American Bar Association who indicated to us that because of the lack of professionalism in taking this evidence and guiding children through the videotaping, videotapes have become nothing more than aids in preparation for the prosecution of a case and they are used less as a mode of evidence at the trial. Even that, I would think, is helpful because I believe it was Ms. Fennell who mentioned the fact of a child having to repeat a story again and again. Apparently the experience in the U.S. is that videotapes are in fact used less and less in court because they are so easily challenged.

I should also mention that we heard evidence concerning the fact that television, being the type of medium it is, people may automatically assume that what is shown on television has some truth to it. To use a McLuhanism, it is a hot medium and people tend to believe it more than they would if the person were sitting in front of them relating the story.

I also want to touch on the question of standards, since so many of you mentioned them. You have not touched upon the

[Traduction]

familial. Selon le représentant de l'hôpital pour enfants de Winnipeg, ce ne devrait pas être un agent de police mais une personne qui aurait la formation nécessaire pour mener à bien l'entrevue.

Mme Fennell: Je pense qu'il y aurait lieu d'uniformiser les procédures et de mettre au point certaines méthodes. Il faudrait préciser qui fera les enregistrements et de quelle manière on s'y prendra.

Mme McTeer: Dans la réalité, très peu de tribunaux ont les installations nécessaires, de sorte que si on vote une loi qui prévoit l'enregistrement, cela entraînera des dépenses. S'il n'y a pas uniformisation, la justice pourrait prendre différentes formes selon le milieu. La situation serait très différente dans un tribunal d'une grande ville par comparaison à un tribunal d'une localité rurale. Il se pourrait que les petites localités ne puissent, faute de moyens, se doter des installations nécessaires. En somme, il peut y avoir des régimes de justice différents selon le milieu, et c'est une chose difficile à prévenir dans un pays aussi vaste que le nôtre.

Le sénateur Fairbairn: Des témoins des Territoires du Nord-Ouest nous ont dit qu'il arrivait souvent dans des cas semblables que le tribunal ne comportait qu'une seule pièce et que l'isolement physique d'un témoin était donc impossible.

Mme McTeer: Nous n'avons pas besoin de studios comme ceux de Radio-Canada. Il est possible aujourd'hui de faire du cinéma chez soi. Je crois que ce qui compte, ce n'est pas la qualité de l'équipement, mais la qualité de l'interviewer, car le tribunal aura à décider si le témoignage est admissible ou non. Tout dépendra de la façon dont l'enregistrement aura été fait. Il faudra uniformiser le procédé, et ce sera essentiel pour que le témoignage ainsi enregistré soit admissible.

Mme Fennell: L'interviewer devra être une personne qui comprend les enfants et est capable de les amener à parler en toute confiance. Elle devrait aussi savoir mener une entrevue en évitant de poser des questions tendancieuses pour que l'enregistrement soit valable devant le tribunal.

Le sénateur Nurgitz: Je crois que c'est un représentant de l'Association du bureau américain qui nous a dit qu'étant donné l'absence de professionnalisme dans l'enregistrement des témoignages des enfants, les vidéocassettes ne servent finalement qu'à étayer la poursuite plutôt que de servir de preuve. Je pense que ce procédé reste utile parce qu'il y a des cas où, comme le dit M^{me} Fennell, un enfant est obligé de répéter son histoire à maintes reprises. Cependant il semblerait qu'aux États-Unis les témoignages sur vidéocassettes soient de moins en moins utilisés parce qu'on peut les contester facilement devant le tribunal.

D'autres témoins nous ont affirmé que la télévision étant ce qu'elle est, les gens sont portés à accorder beaucoup de crédibilité à ce qu'ils voient sur un écran. Pour parodier McLuhan, c'est le médium par excellence, et les gens croient plus facilement ce qu'ils entendent à l'écran que ce qu'on leur dit de vive voix.

Je voudrais aussi parler de l'uniformisation des procédés puisque beaucoup d'entre vous en ont parlé. Vous n'avez pas

[Text]

concept of a national centre. I have not been able to find, for example, uniformity in the gathering of statistics. I find there is great disparity from province to province because I suspect they are gathering data differently. I suppose that if someone swears at a child it could be considered to be a form of abuse in one jurisdiction and not in another. Do you have any comment on that?

Ms. McTeer: I believe Parliament faced the whole question of community standards when it introduced the pornography legislation. It touched upon the whole question of what is acceptable in community standards.

We have a tradition in this country of basing our national legislation on local standards. In some parts of this country you may have access to certain kinds of material to which you would not have access in another area. I do not think, in a nation like Canada, which has so many cultural and ethnic groups, regions and languages, that we can assume it would be otherwise. Regional sensitivities are very important.

I think we have reached a level of public consensus that pornography involving children under a certain age is unacceptable. It matters little what the arguments are. We have decided that under 14 years of age it is unacceptable to use children for pornographic material for profit or for whatever purpose.

I think that the more we become involved in these questions the more we will become aware of the problems. This is happening in terms of sexual abuse of children. It has been such a tabu subject and it has not been discussed publicly. There are many misconceptions.

My reading of the media recently has been that it is engaging increasingly in a scare tactic campaign. They talk of the poor father whose child was accusing him of doing this. His reputation has been affected. He has lost his job. There is that kind of abuse, partly through the legal system, I admit, but those are all things to which, I think, the Badgley report refers. These views can play a key role because they can provide national education and messages which we will all receive through one common medium.

Polling is an interesting example when we talk of uniformity. I do not know of anyone who has ever been polled and yet I know a lot of people in the country. I have never met anyone who has actually told me that were polled for any agency. You will always run across that particular problem.

If, in fact, all we are doing is making some superficial changes, then it is almost best that there be no change at all. If, in fact, we believe that the system, as it now exists, excludes a large part of the population for evidentiary reasons, or because the adversarial techniques deny them their day in court, then we have to make fundamental changes to the criminal system of justice. That leads us into the courtroom. Lawyers are paid to make sure they can find a way around a situation. I do not say that in a pejorative sense, in commenting on my brothers and sisters in the profession, because that is what will happen. There will be charter challenges on this. The only other option that we have, if we want fundamental change, is to assume charter challenges and to assume that the judges we

[Traduction]

examiné l'idée d'un centre national. Par ailleurs, j'ai constaté qu'il n'avait pas uniformité dans le rassemblement des statistiques. Les données varient sensiblement d'une province à l'autre parce que je suppose qu'on ne les recueille pas de la même façon. Par exemple, le fait de proférer des blasphèmes à un enfant peut être considéré comme une forme d'agression dans une province, mais pas dans l'autre. Qu'en pensez-vous?

Mme McTeer: Je crois que le Parlement a tenu compte des normes généralement admises quand il a légiféré contre la pornographie. Il a songé à tout ce qui était acceptable selon les normes courantes dans la société.

Dans notre pays, nous avons l'habitude de fonder notre législation nationale sur les normes locales. Dans certaines régions, certains moyens matériels sont disponibles et dans d'autres, ils se font plus rares. Je pense qu'il serait difficile qu'il en soit autrement dans un pays comme le Canada qui est une mosaïque de groupes culturels et ethniques, de langues et de régions. Les particularités régionales sont très importantes.

Je crois qu'il existe un sentiment fort répandu que la pornographie infantile est une chose inacceptable. Qu'importe les raisons invoquées. Nous avons décidé qu'il était inacceptable d'avoir recours à des enfants de moins de 14 ans pour fabriquer du matériel pornographique à des fins lucratives ou autres.

D'ailleurs, plus nous nous intéressons à ces questions, plus nous sommes conscients des problèmes. Il en est de même pour la violence sexuelle faite aux enfants. Pendant longtemps on a refusé d'en discuter ouvertement à cause de nombreux préjugés; c'était un sujet tabou.

A lire les journaux dernièrement, j'ai eu l'impression que des tendances alarmistes se dessinent. On s'apitoie sur le sort du père dénoncé par son enfant. On a terni sa réputation. Il a perdu son emploi. Il est sûr qu'il peut y avoir des abus et que le système pénal peut en être complice, mais je crois que le rapport Badgley a prévu toutes ces situations. Des rapports de ce genre peuvent très bien servir à sensibiliser la population puisqu'ils répandent le même message à l'échelle du pays.

En matière d'uniformisation, les sondages représentent un exemple intéressant. Bien que je connaisse beaucoup de monde, je ne connais personne qui a déjà fait l'objet d'un sondage. Je n'ai jamais rencontré une personne qui m'a dit avoir répondu à des questions posées par une agence de sondage. Ce problème n'est sûrement pas nouveau.

Si nous nous contentons de procéder à des changements superficiels, je pense qu'il vaudrait mieux qu'il n'y ait pas de changement du tout. Si nous croyons que le système actuel empêche une bonne partie de la population de témoigner ou que le système contradictoire ne lui permet pas de témoigner devant un tribunal, dans ce cas, des changements fondamentaux s'imposent dans notre processus judiciaire. Des avocats sont payés pour trouver des moyens de contourner une situation. Ce n'est pas que je veuille critiquer mes collègues, mais ce sont des choses qui arrivent. On finira bien par invoquer la Charte des droits à ce propos. La seule autre option qui s'offre à nous si nous voulons des changements fondamentaux, c'est d'invoquer la Charte des droits en supposant que les juges que

[Text]

have appointed—and the parliamentary system, should these judges find decisions that are unacceptable—will deal with them.

In the short term, we have to accept that we are fundamentally changing forever the way the court system will deal with child witnesses. It is an evolution in our system of democracy and it has to be a fundamental change, not just a superficial one involving a barrier here and a machine taking evidence there. We have to begin to believe that children are worthy of protection in every sense of the criminal justice system. When we believe that and act upon it, then I think that all of these other problems will sort themselves out.

Senator Nurgitz: I accept what you are saying, but how can a criminal prosecution go forward in a non-adversarial form?

Ms. McTeer: There are different definitions of "adversarial". I am sure the committee has heard evidence on the difficulty with the bill as it is proposed. As the bill proposes evidence right now, it gives a substantial intelligence test. How does one decide whether a child is intelligent? The child's thinking is different from that of an adult. A child may remember something really exciting that happened yesterday but, to him, it is irrelevant what he ate for breakfast on Sunday. Yet we allow lawyers to ask what he had for breakfast on Sunday and, if he does not remember, they will allege that he is not so good with the memory. For a child, a better question is "What is the most exciting thing you remember happening this week or in your life?" He could then respond and probably provide minute details as to colour, clothing, texture and whether the sun was out. He would be able to do that because it made an impression on him.

I suppose we have some preconceived notions of how to deal with witnesses and how to ask questions. They are not relevant in all cases, especially those cases involving children.

The Chairman: I would like to remind senators that we must be out of this room at 11 o'clock because there is another committee meeting beginning then. I want to give everyone a chance to put questions and I would ask senators to keep that in mind.

Senator Doyle: Thank you, Madam Chairman. I was interested in the remark that Ms. McTeer made on the media and scare tactics. We heard not long ago from a former editor of a metropolitan newspaper, who was discussing the media problem in general. I do not think, however, that he came to the question of the possibility of scare tactics. I am aware that there has been a great deal more on this subject in the press over the last year or two. That is partially so, I suppose, because this legislation is in the works and because some very dramatic statements have been made by people who are concerned about child abuse.

I remember one statement given prominent display in a lot of newspapers. It was to the effect that one in every four children would be sexually abused before she—and it was specifically "she"—was 16 years of age. For the father of any daughter, that has to be an alarming piece of information.

[Traduction]

nous avons nommés—de même que le Parlement si les juges ne suffisent pas—rendront les bonnes décisions.

A court terme, il faut se rendre compte que nous sommes en train de changer complètement la façon dont le système judiciaire traite les témoignages des enfants. C'est une évolution dans notre système démocratique, une évolution fondamentale; il ne s'agit pas seulement de supprimer un obstacle en ayant recours à un moyen mécanique. Il faut bien se rendre compte que les enfants ont besoin d'être protégés de toutes les manières possibles au sein du processus judiciaire. Quand nous aurons pris les moyens nécessaires, je pense que tous les autres problèmes se régleront d'eux-mêmes.

Le sénateur Nurgitz: Je suis d'accord avec ce que vous dites, mais comment un procès au criminel peut-il se dérouler sans avoir recours au système contradictoire?

Mme McTeer: Le système contradictoire peut s'entendre de différentes manières. Je suis certain que le comité a entendu des témoignages sur le problème que pose la teneur actuelle du projet de loi. La forme de témoignage proposée suppose une bonne dose d'intelligence. Comment décider qu'un enfant est intelligent? Un enfant ne pense pas de la même façon qu'un adulte. Un enfant peut se rappeler un fait très excitant qui s'est passé la veille, mais il oubliera ce qu'il a mangé au déjeuner le dimanche matin. Pourtant, des avocats lui demanderont de quoi il a déjeuné le dimanche et s'il ne s'en souvient pas, on dira que sa mémoire faut défaut. Une bien meilleure question à lui poser serait celle-ci: «Quelle est la chose la plus intéressante qui vous est arrivée cette semaine ou dont vous vous souvenez?» Il pourra alors vous répondre avec toutes sortes de détails concernant les couleurs, l'habillement, le contexte et peut-être le temps qu'il faisait. Ces détails l'auront impressionné.

Je suppose que nous avons des idées préconçues sur la façon de recueillir les témoignages. Ces idées ne sont pas toujours bonnes, surtout en ce qui concerne les enfants.

La présidente: Je voudrais vous rappeler que nous devons quitter cette salle à 11 heures pour céder la place à un autre comité. Je veux cependant donner à tous l'occasion de poser des questions.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie, madame la présidente. J'ai retenu en particulier ce que M^{me} McTeer a dit au sujet de l'alarmisme dont font preuve les médias. Dernièrement, nous avons entendu un ancien rédacteur en chef d'un grand journal qui parlait de l'attitude des médias en général. Je ne pense pas qu'il ait cependant envisagé la possibilité d'une telle attitude. Je sais pourtant que depuis un an ou deux, les journaux ont beaucoup parlé de cette question. L'une des raisons, je suppose, c'est l'étude même de ce projet de loi et des déclarations de certaines personnes qui se préoccupent de la violence faite aux enfants.

Je me souviens par exemple que beaucoup de journaux ont fait écho à l'une de ces déclarations. On avait affirmé qu'une fille sur quatre serait victime d'une agression sexuelle avant qu'elle ait atteint l'âge de 16 ans. Pour un père qui a des filles, pareille affirmation est plutôt troublante.

[Text]

I do not know whether that is what you were talking about in the context of scare tactics, Ms. McTeer.

Ms. McTeer: I think there is a definite bias at this particular point towards the *status quo*. I think this area is so new to us that very few people are really experts in the area in terms of writing. I am concerned, and that is due to the nature of news, in a way. The reality is that victims do not get into court. These cases are somewhat similar to sexual offence cases. Only a small percentage of them go to court, so there cannot be any news about the others. Certain court cases are not covered in the media due to the provisions under the young offenders legislation. The stories we read in the media, therefore, do not reflect the number of cases of sexual abuse but tell only of a particular case that went to court and its resolution, which, using today's methods, if you will, is arrived at in a certain way. The interpretation of that decision has fairly uniformly been that the accused has had his reputation damaged. I say "his" reputation because normally these are cases of a male attacking either a young female or male victim. It is the damage to his reputation that involves the bias.

Anyone who deals with child issues in Ottawa would know that there are one or two journalists with whom you just don't waste your time. I think it is important that those people running the media realize the impact they can have in terms of education. I do not run a newspaper or a television station, but it would be very helpful to have fairly unbiased non-news stories, perhaps, but reporting of a documentary nature on the problems that can arise. Otherwise we will simply have reporting, some of which inevitably is biased one way or the other. I am merely saying that, from my reading of the newspapers, the reporting seems to be biased in favour of the accused's reputation.

A greater role must be played by the media, first in educating the public, but also in restraining itself in terms of causing fear about the purpose and extent of the changes that Parliament is trying to bring about. All of us have a brother, a spouse or a father. I can remember telling audiences to think of the accused as their own brothers. In that way they will be much more conscious of the implications for both sides. I think we have to do that in cases of child abuse, but I still feel very strongly that in recent months the media has emphasized stories dealing with the damaged reputations of those whom they think have been wrongly accused. This can only lead to the lay person thinking that this is the inevitable result and that we had better be careful about Parliament's initiating any changes to these laws, because adults will be accused by children who want to get even with them, who perhaps do not like them because they do not like eating oatmeal in the morning. That is the sort of facile analogy we have to be careful of.

I am not attacking the media—I wouldn't dare attack the media any more.

Senator Doyle: I might say that I do from time to time.

Ms. McTeer: Perhaps you could get away with it a little better than some.

Ms. Fennell: I would like to add that I do not think we can rely on the media or expect them to present both sides of the issue. I think this is where some government funding on educa-

[Traduction]

C'est peut-être à ce genre de choses que vous pensiez en parlant d'attitude alarmiste madame McTeer.

Mme McTeer: Je crois qu'à l'heure actuelle, on est carrément en faveur du statu quo. Je crois qu'il s'agit d'un domaine tellement nouveau que bien peu de personnes sont capables d'écrire des choses qui se tiennent à ce sujet. Et cela m'inquiète d'une certaine manière. Dans les faits courants, les victimes ne font pas appel aux tribunaux. Cela ressemble un peu aux cas de délit sexuel. Comme les tribunaux ne sont saisis que d'une petite partie des délits, on ignore ce qu'il advient des autres. Par ailleurs, la Loi sur les jeunes contrevenants interdit aux journaux de couvrir certains procès. Par conséquent, ce que nous lisons dans les journaux ne tient pas compte de la fréquence des agressions sexuelles, puisque nous sommes informés seulement du dénouement de telle affaire dont un tribunal aura été saisi. D'une façon générale, on considère que la réputation de l'accusé aura été ternie. Habituellement, il s'agit d'un individu masculin dont la victime aura été une jeune femme ou un jeune homme. En somme, l'attention est surtout attirée sur les torts faits à la réputation.

À Ottawa, tous ceux qui s'occupent des enfants victimes d'agressions savent qu'il y a un ou deux reporters qu'il convient d'éviter. Je pense qu'il est important que les dirigeants des médias se rendent compte de l'influence qu'ils peuvent avoir sur le public. Je ne suis pas à la tête d'un journal ni d'une station de télévision, mais combien il serait utile que ces faits soient traités objectivement, sans parti pris, comme un documentaire. Autrement, le plus souvent, ce sont des reportages qui traduisent inévitablement un certain parti pris. D'après ce que j'ai lu dans les journaux, il semblerait qu'on se préoccupe surtout de la réputation de l'accusé.

Les médias ont un rôle important à jouer, d'abord en informant, mais aussi en évitant d'alarmer inutilement le public au sujet de l'objet et de la portée des changements que le Parlement veut apporter. Nous avons tous un père, un frère ou un conjoint. Je me souviens avoir dit à des auditoires de considérer l'accusé comme s'il était leur propre frère. C'est une façon de se rendre compte des conséquences pour les deux parties. Je crois que cette attitude s'impose dans les cas d'agression contre les enfants, mais j'estime que depuis quelques mois, les médias ont surtout insisté sur le tort causé à la réputation de ceux qu'ils estimaient injustement accusés. Les profanes sont portés à croire que c'est là une des conséquences inévitables et que le Parlement doit se montrer prudent en tentant de modifier la législation car des adultes pourront être accusés par des enfants qui veulent se venger d'eux ou qui ne les aiment pas parce qu'ils les obligent à manger du gruau le matin. Il faut se montrer prudent à l'égard de ce genre d'allégation.

Je ne veux pas critiquer les médias—je n'oserais plus m'en prendre à eux.

Le sénateur Doyle: Il m'arrive de le faire de temps à autre.

Mme McTeer: Vous vous en tirez peut-être un peu mieux que d'autres.

Mme Fennell: Je ne pense pas que l'on puisse s'attendre à ce que les médias présentent les différents aspects de la question. Il importe, je crois, que le gouvernement consacre des ressour-

[Text]

tional programs comes in. The public needs to be sensitized to both sides of the issue. Perhaps some documentaries presented on public television would help sensitize the public to the problem in a broad way. We really cannot expect the media, which is more into a good story, to do a lot of educating. It is not, perhaps, realistic to do so.

Senator Doyle: Do you think there is anything to be gained if the media were to pay more attention to trials that do come before the court? I do not mean to suggest that the media be free to violate the secrecy of the identity of the victim or even that of the accused at an early stage in the proceedings, but I am suggesting that the case could be covered in such a way that the public would be able to see a reasonable mirror of the events that occurred. That is to say, not to hear a case history cited by a lawyer, a social worker, or whoever, some time later, but actually to follow the proceedings of the case, protecting the identity where it is sensitive to do so.

Ms. Fennell: May I respond by asking you a question? How were you, the members of this committee, affected by the case history, where the identity was protected, of one of the people who came from the Winnipeg Childrens' Hospital who related a young girl's story of her incidence of sexual abuse and her experience in court. I read it. It seemed rather powerful—the dilemma of that child.

Senator Doyle: I read that myself, and I too was impressed.

Ms. Fennell: I tend to agree with you that I believe the public had some knowledge of this far too typical kind of situation; and that could be helpful.

Senator Doyle: May I ask you, in return, if you saw a recent production broadcast by the CBC—although I do not think it was produced by the CBC—involving rapists, where a group of rapists who are receiving treatment in the United States were interviewed about their own adventures or misadventures, whatever you might wish to call them. Did you happen upon that broadcast?

Ms. Fennell: No.

Ms. McTeer: Guaranteed to make sure you don't sleep nights.'

Senator Doyle: Well, if your mind was open to the subject, I think it was guaranteed to make you far more sympathetic toward people who had admitted their crimes. They admitted crimes that numbered not just in the scores but, in one case, over 100. It included one man who had raped and killed his own mother. The subject matter was pretty thick, but, at the end, you saw all those "fine young men" prancing about and saying "If they only had another chance". You had raised the question of presenting broadcasts tailored perhaps to enhance public understanding. Those things can be used in two ways.

Ms. McTeer: You have to have both sides. What concerns us is that we do not have just one point of view. I would have difficulty with a number of documentaries that did other than deal with the facts about case histories. With regard to specific case histories, I can see dealing with the offender and why the

[Traduction]

ces à des programmes d'éducation. Le public doit être informé de tous les aspects de la question. Sans aucun doute des émissions éducatives présentées à la télévision d'État contribueraient à sensibiliser le public. Il ne faut pas s'attendre à ce que les médias qui s'intéressent surtout à la nouvelle, fassent beaucoup d'éducation. Ce n'est pas réaliste de se l'imaginer.

Le sénateur Doyle: Croyez-vous qu'il serait utile que les médias s'intéressent davantage aux causes dont les tribunaux sont saisis? Je ne dis pas que les médias devraient pouvoir révéler en toute liberté l'identité de la victime ou celle de l'accusé, mais le procès pourrait être couvert de façon que le public puisse avoir une bonne idée de quoi il retourne au juste. Il ne s'agirait pas d'entendre un avocat, un travailleur social ou quelqu'un d'autre présenter un dossier, mais de suivre le véritable procès, l'identité des témoins étant protégée lorsque ce serait nécessaire.

Mme Fennell: Puis-je vous répondre par une question? Comment les membres du comité ont-ils réagi lorsqu'un représentant du *Winnipeg Childrens' Hospital* est venu leur exposer le dossier d'une fillette victime d'abus sexuel qui avait témoigné elle-même au procès de l'agresseur, mais dont l'identité n'avait pas été révélée? J'ai lu son témoignage et j'ai été assez bouleversée par le dilemme auquel cette enfant a dû faire face.

Le sénateur Doyle: Je l'ai lu aussi et cela m'a également bouleversé.

Mme Fennell: J'aurais tendance à être d'accord avec vous; je crois que si le public était informé de cas de ce genre, qui sont par trop courants, cela pourrait être utile.

Le sénateur Doyle: Puis-je vous demander à mon tour si vous avez vu dernièrement une émission diffusée sur le réseau de Radio-Canada? J'ignore si elle avait été produite par la société d'État, mais elle traitait des violeurs. On y interviewait un certain nombre de condamnés qui suivaient un traitement aux États-Unis et qui parlaient de leurs aventures, ou de leurs mésaventures, devrais-je plutôt dire. Avez-vous vu cette émission?

Mme Fennell: Non.

Mme McTeer: Insomnie garantie!

Le sénateur Doyle: Peut-être, mais je suis certain que ce documentaire a amené les téléspectateurs qui avaient l'esprit ouvert à sympathiser beaucoup plus avec les violeurs qui avaient admis leurs délits. Et dire qu'ils en avaient commis beaucoup est peu dire, car l'un d'eux avait violé plus de 100 femmes. Il y en avait un autre qui avait violé et tué sa propre mère. Le contenu de l'émission était assez dense, mais à la fin, on voyait des jeunes gens bien, l'air fringant, dire: «Si seulement on leur donnait une autre chance». Vous avez parlé de présenter des émissions conçues pour sensibiliser davantage le public. Mais ce sont des armes à deux tranchants.

Mme McTeer: Il faut voir les deux côtés de la médaille. Ce qui est important pour nous, c'est de ne pas en montrer un seul. Je n'aimerais pas qu'on fasse des documentaires traitant d'autre chose que les faits réels, mais je verrais très bien qu'on en fasse qui portent sur la personnalité des agresseurs, sur les

[Text]

offender does it—the background. I think that gives us greater awareness and greater sympathy for programs that help to rehabilitate. I would have difficulty with programs that tried to portray, in a kind of soap opera manner, “this poor offender” as a victim of society, and all the rest of it—because, in a way, we are all responsible for our own actions. We make certain choices, and society affects us in different ways. Some of us are lucky and some of us are not; some of us are rich and some of us are poor; but, still, I would not want to see material condoning this kind of behaviour.

Your initial question was with respect to the media and the court system. I think there is a great deal of room for expert reporting—not just in terms of the courts but perhaps also, in terms of politics. But if you assume that the court system is a highly specialized area, then it would be natural to have people increasingly writing about the courts who are either lawyers or who have legal training. That is why the program of exchange journalists spending a year in learning about the law, and vice versa, is very important. Otherwise, it is just impression writing. The person has no concept of what is happening in terms of procedure and the system. Criminal law is theatre in many courtrooms, and whoever makes the best “Perry Mason” case is the person who carries the day. They cannot be objective because they do not know what is going on. So I think the media could play a much greater role by having that. Let us think of all of the unemployed lawyers who get jobs in the media, as an aside. I think it is a very important point, that we have to have people who know the system.

Senator Doyle: I might add that the person who came before us as an expert in the media was a lawyer.

Ms. McTeer: It is an issue that the late Mr. Justice Laskin raised in a number of his speeches: the whole question of how can people understand the importance of what the Supreme Court is doing if the only thing that is written about it is some sensational case? How many Canadians know that a case can be made in the Supreme Court via satellite?

Senator Nurgitz: Only applications for leave to appeal.

Ms. McTeer: But it is a beginning. That is a very exciting story—use of technology in a country as large as ours.

Senator Doyle: Madam Chairman, I have another question, but I will defer until we see how the time goes.

Senator Robertson: I do want to thank the members of the association for coming this morning. It should do this more often, because if anyone is aware of the various issues concerning people in this country, then our witnesses are, from conversations around the dinner table, which can be helpful. I am

[Traduction]

motifs qui les ont poussés à agir ainsi, sur leurs antécédents. Cela nous renseignerait sur les programmes de traitement conçus pour eux et nous les ferait mieux accepter. Je n'aimerais pas qu'on fasse des émissions genre «mélo à épisodes» qui nous montreraient les «pauvres agresseurs» comme des victimes de la société ou je ne sais quoi encore, parce qu'en un sens, nous sommes tous responsables de nos actes. La société nous influence tous et chacun réagit à cette influence de la manière qu'il choisit. Certains ont de la chance, d'autres pas; certains sont riches, d'autres sont pauvres, mais n'importe, je ne voudrais pas qu'un documentaire cherche à excuser ce genre de comportement.

Votre première question portait sur les médias et le système judiciaire. Je crois que nous manquons gravement de reportages d'experts, non seulement au sujet des tribunaux et des procès, mais peut-être aussi en matière de politique. Mais si l'on suppose que les tribunaux constituent un domaine hautement spécialisé, il serait normal que ceux qui écrivent à leur sujet soient des avocats ou des gens ayant une formation juridique. C'est pourquoi le programme d'échange permettant aux journalistes d'acquérir pendant un an une formation juridique et vice-versa est très important. À défaut de cette formation, les journalistes ne font que donner leur impression, car ils ne comprennent pas le système ni la procédure. Dans beaucoup de tribunaux, les procès au criminel sont de véritables pièces de théâtre et l'avocat qui imite le mieux Perry Mason est celui qui remporte la victoire. Les journalistes ne peuvent être objectifs parce qu'ils ne savent pas ce qui s'est vraiment passé. J'estime donc que s'ils avaient une formation juridique ils joueraient un rôle beaucoup plus utile. Pensons un peu à tous les avocats qui manquent de causes à défendre et qui font du journalisme pour arrondir leur revenu. À mon avis, il est très important que les médias connaissent mieux le système judiciaire.

Le sénateur Doyle: Je tiens à préciser que le représentant des médias qui est venu témoigner était avocat.

Mme McTeer: Le regretté juge en chef de la Cour suprême, M. Laskin, a souvent abordé cette question dans ses allocutions: il ne voyait pas comment le public pourra jamais comprendre l'importance des travaux de la Cour suprême si tout ce qu'il lit à ce sujet tombe dans le sensationnalisme. Combien de canadiens savent qu'on peut témoigner à un procès à la Cour suprême par satellite?

Le sénateur Nurgitz: Seulement pour les requêtes d'autorisation de pourvoi.

Mme McTeer: Oui, mais c'est un début. C'est une idée passionnante, se servir de la technologie pour vaincre les distances, dans un pays aussi vaste que le nôtre.

Le sénateur Doyle: Madame la présidente, j'ai une autre question, mais je la poserai un peu plus tard si le temps le permet.

Le sénateur Robertson: Je tiens à remercier les membres de l'association d'être venues témoigner ce matin. Elles devraient le faire plus souvent, parce que s'il est quelqu'un qui soit au courant des diverses questions qui se posent aux Canadiens, ce sont bien elles, car elles entendent à diver toutes sortes de con-

[Text]

particularly in agreement with the concern expressed by Maureen, which is: What do we do after the law is passed? I have wondered about this, and I am worried about it, because there are other examples where the system has failed the law. Have you had discussions on what you consider would be an ideal secretariat? Have you thought of tying in the central secretariat with provincial secretariats with respect to what the action will be; and, if you haven't, I think it might be worthwhile for you to spend a little time in that area, because that is where the crunch will come?

Ms. Crosbie: You are opening up other questions for us. I am not sure that we have spent time on that.

Ms. McTeer: Of course we have.

Ms. Fennell: We agree with you tremendously that the office of the commissioner is a vital part of this. We make the point and suggest that the office not become involved with delivering a service—it would be totally unrealistic and would lead to a proliferation of government services—but that the job of the commission be to co-ordinate various departments and levels of government. A lot of good things are already going on in Canada, but a lot of Canadians do not know about the good things going on in other areas, and there needs to be some co-ordination. There are some terrific programs that people could learn about if there was some way of having a clearing house to put it together. We feel that it would be the office of the commissioner to focus on this area of public education and co-ordination without treading on the heels of provincial governments. In Canada that is a tricky kind of area. We also feel that education of professionals is tremendously important—professionals involved in dealing with children and the victims of child abuse. They need, and are looking for, more education in their professional training—and I refer to nurses, doctors and lawyers. I think the commission would be in a position to give some guidelines in that field. We suggest that someone prominent in the area of children's rights be appointed to head up the office. They would report through Parliament to the Minister of National Health and Welfare. It could be the Department of Justice, but we feel that if it were that department things would become more legalistic than we would wish. We do not see it as something that would go on forever. It would be reviewed every two or three years with a view to saying, "This part of the job has been done and we can eliminate it." Gradually things would be funnelled down to the provincial and municipal levels. So it would be a small, efficient, federally funded, interdisciplinary group reporting to Parliament annually through its responsible minister with a mandate that is subject to review by Parliamentary committee in approximately three years.

Senator Robertson: If you had that type of commission, it would be important to have the co-operation of the provinces to set up smaller units at that level. Sometimes it is difficult for commissions in Ottawa to reach out and impact in, for example, Corner Brook or Moncton. Unless we set up an interim system to help with education, understanding, and so

[Traduction]

versions, ce qui peut être très utiles. Je partage plus particulièrement les préoccupations de Maureen et, comme elle, je me demande ce que nous allons faire lorsque le projet de loi aura été adopté. J'y ai réfléchi et cela m'inquiète, parce qu'il est déjà arrivé que le système ne soit pas à la hauteur des lois. Avez-vous déjà discuté de ce que serait, à vos yeux, le secrétariat idéal? Avez-vous songé à relier le secrétariat fédéral et les secrétariats provinciaux pour discuter des mesures à prendre? Sinon, il vaudrait la peine d'y consacrer un peu de temps, parce que la critique viendra des provinces.

Mme Crosbie: Vous nous donnez des idées. Je ne suis pas certaine que nous en ayons jamais discuté.

Mme McTeer: Bien sûr que nous en avons parlé.

Mme Fennell: Nous convenons parfaitement avec vous que le bureau du commissaire joue un rôle crucial dans tout cela. À notre avis, il ne devrait pas être chargé d'offrir des services, car ce ne serait pas réaliste de le lui demander et cela entraînerait une prolifération des services gouvernementaux; la commission devrait plutôt avoir pour fonction de coordonner l'action des divers ministères et niveaux de gouvernement. Nous avons déjà d'excellents services au Canada, mais beaucoup de Canadiens l'ignorent et une plus grande coordination s'impose. Nous avons beaucoup de bons programmes dont le public pourrait être informé s'il existait un service chargé de coordonner l'information. Nous estimons que le bureau du commissaire pourrait se charger de sensibiliser le public et de coordonner les services sans pour autant marcher dans les plates-bandes des gouvernements provinciaux. Au Canada, c'est un problème délicat. Nous estimons également que la formation des professionnels est extrêmement importante, surtout celle des professionnels qui doivent s'occuper des enfants, notamment de ceux qui sont victimes d'abus. Ils ont besoin de se perfectionner dans leur spécialité et ils recherchent des moyens de le faire; je songe plus particulièrement aux infirmières, aux médecins et aux avocats. Je crois que la commission serait bien placée pour les aider. Nous proposons que le bureau soit dirigé par une éminente en matière de droits des enfants. Cette personne ferait rapport au gouvernement par l'intermédiaire du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Cela pourrait être par l'intermédiaire du ministre de la Justice, mais nous estimons que ce serait donner une coloration trop legaliste à la commission. Nous ne l'envisageons pas comme un service permanent. On en ferait l'examen tous les deux ou trois ans pour faire le point et éliminer les services devenus inutiles. Graduellement, l'information serait acheminée vers les gouvernements provinciaux et les pouvoirs publics locaux. Il s'agirait donc d'un groupe interdisciplinaire restreint, mais efficace, qui serait financé par le gouvernement fédéral, qui ferait rapport au Parlement chaque année par l'intermédiaire du ministre responsable et dont le mandat serait réexaminé par un comité parlementaire environ tous les trois ans.

Le sénateur Robertson: Si une commission de ce genre était établie, il importerait que les gouvernements provinciaux coopèrent en se dotant de commissions du même genre, mais plus petites. Les commissions fédérales ont parfois du mal à se faire connaître dans des endroits comme Corner Brook ou Moncton. Si nous n'établissons pas un système d'appoint pour faciliter

[Text]

on, we may fail. Your comment regarding cross-disciplinary education is important. It points up what is occurring today in some of these fields. For instance, too many people today call themselves gerontologists. They may be psychologists or sociologists with only a couple of courses in gerontology. We have very few trained gerontologists in cross-disciplinary areas. As a result, we do not get people coming out of the various professions who are aware of the problems. Of course, the same thing is true with childcare.

Madam Chairman, I realize that this is outside the legislation and perhaps outside our responsibility here, but I believe—and it was brought out so well this morning—that we should make a recommendation about followup. I am sure that it would not be beyond our responsibility to try to encourage co-ordination on an interim basis both by a commissioner and at the provincial level. Then we could monitor things.

Ms. Fennell: I agree with you. The best people from the provinces could be seconded to participate. There are wonderful people like Ross Dawson from Eastern Ontario. This man has great expertise in this field.

Senator Robertson: Most provinces have good people, but I am afraid that this thing may fail.

Ms. Fennell: The organization cannot be top-heavy at the federal level, or it will not work.

Ms. McTeer: The whole thing must be organized on a short-term basis with a specific mandate directed particularly to education, which I think is first and foremost. Both the Badgley and Fraser commissions have recommended that you take the first two years to identify issues and to make the Canadian public sensitive to what the issues are and how the law affects them. Often I get letters from people who have interesting programs at the local level and who wonder how they can become standard. There is no clearing houses or organization to co-ordinate such things. So it would be good to have on the commission the best people from the provincial and federal levels from cross-disciplinary fields with a view to keeping it small. There are already in place mechanisms such as conferences of health ministers. I believe they meet two or three times per year.

Senator Robertson: It depends on the issues.

Ms. McTeer: You could have at that level continual interchange between deputy ministers. The systems are already in place. I would not put too great a burden on this clearing house, but it would be good for setting standards. Obviously, one of the things that would be important is that medical students, nursing students and people involved in health professions, not just those in law, should have a minimum of two or three courses in the nature of this problem. The systems would be identified and people would learn how to use the services to deal with offenders and with victims. The mandate must be specific because, if not, we will be stuck with another level of bureaucracy. I do not think it would be particularly helpful to

[Traduction]

l'éducation et la sensibilisation du public, nous pourrions échouer. Ce que vous avez dit au sujet de la formation professionnelle interdisciplinaire est important. Cela met en relief ce qui se passe dans certains de ces domaines à l'heure actuelle. Par exemple, trop de gens se disent gérontologues. Parfois, ils ne s'agit que de psychologues ou de sociologues qui ont suivi quelques cours en gérontologie. Peu de gérontologues ont une formation dans d'autres disciplines. Il en résulte que nous manquons de spécialistes venant de diverses disciplines qui connaissent les problèmes. Évidemment, c'est également vrai dans le domaine des soins aux enfants.

Madame la présidente, je me rends bien compte que cela déborde le cadre du projet de loi et peut-être même celui de notre mandat, mais comme quelqu'un l'a très bien souligné tout à l'heure, nous devrions recommander d'aller plus loin. Je suis certaine que nous ne dépasserions pas la portée de notre mandat si nous essayions d'encourager la coordination provisoire entre le commissaire et les services provinciaux. Nous pourrions alors surveiller l'évolution des choses.

Mme Fennell: Je suis d'accord avec vous. Nous pourrions demander la participation des meilleurs spécialistes des provinces. Il y a des gens très compétents, comme Ross Dawson, de l'est de l'Ontario. M. Dawson est un expert éminent dans ce domaine.

Le sénateur Robertson: Il y a des spécialistes dans la plupart des provinces, mais je crains que cela ne marche pas.

Mme Fennell: L'organisme ne devra pas être surtout fédéral, ou cela ne marchera pas.

Mme McTeer: L'entreprise doit être mise sur pied rapidement et avoir une vocation surtout éducative, car à mon avis, c'est capital. Les commissions Badgley et Fraser ont toutes deux recommandé de passer deux ans à dégager les questions importantes, à y sensibiliser les Canadiens et à leur expliquer l'effet qu'a la loi sur eux. Je reçois souvent des lettres d'employés de services municipaux qui ont mis sur pied des programmes intéressants et qui se demandent comment ils pourraient les généraliser. Il n'y a aucun organisme de coordination pour ce genre de choses. Il serait donc utile que la commission regroupe les meilleurs éléments des services interdisciplinaires provinciaux et fédéraux tout en veillant à ce qu'il reste de dimensions restreintes. Il existe déjà des mécanismes d'échange, comme les conférences des ministres de la Santé. Je crois qu'il y en a deux ou trois chaque année.

Le sénateur Robertson: Cela dépend des questions.

Mme McTeer: Il pourrait y avoir à ce niveau un échange continu d'informations entre les sous-ministres. L'infrastructure existe déjà. Sans vouloir confier trop de responsabilités à la commission, je crois qu'elle serait la mieux placée pour établir des normes. De toute évidence, il importerait, entre autres, que les étudiants en médecine et en techniques infirmières ainsi que les travailleurs du secteur de la santé, et pas seulement ceux du secteur juridique, suivent au moins deux ou trois cours dans le domaine des agressions sexuelles. Ils connaîtraient ainsi tous les services mis à leur disposition et apprendraient comment s'en servir pour aider les agresseurs et leurs victimes. Le mandat de la commission doit être clair et précis,

[Text]

have another level of bureaucracy, so the commission would have to be high enough that the minister is interested and directly involved.

Ms. Fennell: I see a mandate of four main things: first, education for the secretariat; second, suggesting treatment initiatives—not carry them out or put them in place, but gather what has worked and what has not worked with offenders and with victims; third, research in the various areas of child abuse; and, fourth, develop standards on how victims of sexual abuse should be treated, court procedures, and so on.

Ms. McTeer: You also raised a valid point about the information that is already available. There is an incredible amount of research information and documentation already in place which, for example, New Brunswick may be aware of but which British Columbia is not. We do not want all these people reinventing the wheel on this particular issue. I realize that perhaps the provincial laws may be a little different, but we would have someone who is informed on the differences in the law as between the provinces. We would not have to give them two years to start from scratch and do everything over again.

Senator Robertson: The association has raised this morning perhaps one of the most important points, and it requires follow-up. I believe that we all have a responsibility to make sure that things are done properly.

Senator Spivak: I want to go back to the selection and training of judges. I know that the selection of judges was raised in a different context by the Canadian Bar Association, but how do you propose that that process be changed to achieve the objectives? My second question is with regard to training. Do you think that training should be mandatory? Is there not a judicial training centre in the process of being set up? How do you feel about that? I would like you to elaborate a bit more because I think that this is a crucial area in upholding the rights of children—how the judges operate.

Ms. McTeer: The appointment of judges is highly selective, so I do not think that we are proposing anything particularly revolutionary. One of the things that would be required of the Canadian Bar would be to throw a wider net. One of the basic requirements currently in place is that a judge must have practiced law for 10 years. Basically our concern is to have judges—and this is already being done, at least, in Ontario, which is the situation I know best—similar to those at the family court level where they try to appoint people who have been involved in family law and who know how to deal with family related matters. That is what they are being asked to judge. Therefore they should have that kind of background.

In this respect, I think we can look to the U.S. There have been a number of programs set up which evolved because the judges themselves felt that they needed more training. I think the first step is for the Canadian Bar Association to require of

[Traduction]

sans quoi, nous créerons un autre fardeau administratif et je ne crois pas que ce serait particulièrement utile. En outre, la commission devrait avoir un statut assez élevé pour que le ministre s'y intéresse et soit directement concerné.

Mme Fennell: Son mandat devrait comporter quatre volets principaux: premièrement, former le secrétariat; deuxièmement, proposer des traitements; il ne s'agirait pas de les mettre en place ou de les dispenser, mais simplement de faire le lien entre ceux qui permettent d'aider les agresseurs et leurs victimes et ceux qui ne sont pas efficaces; troisièmement faire des recherches sur les diverses formes d'abus dont les enfants sont victimes et, quatrièmement, mettre au point des normes sur la façon dont les victimes d'abus sexuel devraient être traitées sur les procédures judiciaires, etc.

Mme McTeer: Vous avez soulevé un point intéressant lors que vous avez parlé des informations qui sont déjà à notre disposition. Il existe déjà une foule de rapports de recherches et de documents qui peuvent être connus dans une province, mais pas dans une autre. La commission n'a pas à réinventer la roue. Je me rends compte que les lois provinciales sont peut-être un peu différentes, mais la commission devrait compter parmi ses membres quelqu'un qui connaîtrait ces différences. Nous n'aurions pas à attendre deux ans en recommençant tout à zéro.

Le sénateur Robertson: Votre association a peut-être soulevé ce matin l'un des points les plus importants et elle devrait pousser l'affaire plus loin. Je crois que nous avons tous le devoir de veiller à ce que les choses soient faites comme il se doit.

Le sénateur Spivak: Je voudrais que nous revenions à la sélection et à la formation des juges. Je sais que l'Association du barreau canadien en a parlé dans un contexte différent mais comment proposeriez-vous de modifier le processus de sélection pour atteindre les objectifs voulus? Ma deuxième question porte sur leur formation. Croyez-vous que cette formation devrait être obligatoire? N'est-on pas en train de créer un centre de formation judiciaire? Quel est notre avis à ce sujet? J'aimerais que vous nous donniez un peu plus de précision parce que je crois que la façon dont les juges procèdent est cruciale pour la défense des droits des enfants.

Mme McTeer: Comme la nomination des juges est déjà hautement sélective, je crois que nous n'avons rien de particulièrement révolutionnaire à proposer. Le Barreau canadien devrait, entre autres, rendre ses critères de sélection moins restrictifs. À l'heure actuelle, l'une des exigences de base est qu'un juge doit avoir pratiqué le droit pendant dix ans. L'essentiel, c'est d'avoir des juges du genre de ceux qu'on trouve dans les tribunaux de la famille; cela se fait déjà, du moins en Ontario, la province que je connais le mieux; on essaie de nommer juges des gens qui ont l'expérience du droit de la famille et qui savent comment aborder les problèmes familiaux. Voilà ce qu'on leur demande de juger. Ils devraient donc avoir ce genre d'expérience.

À cet égard, je pense que nous pouvons prendre exemple sur les États-Unis. On y a mis sur pied un certain nombre de programmes qui ont évolué parce que les juges eux-mêmes ont senti le besoin de recevoir plus de formation. À mon avis

[Text]

their people who have input into judicial appointments that they suggest to the minister the names of candidates with strong backgrounds in the area of family law, or perhaps people who have one degree in law and one in medicine, or one degree in law and one in social work. If we have that kind of mix, then we will have, dealing with family issues, people with a background in that type of law as opposed to people who may have spent most of their legal careers in major corporate work.

Honourable senators, I think that is not a difficult thing to achieve. Since judicial appointments are quite coveted, it might be difficult to suggest to the Canadian Bar Association that it should be promoting people with a background in family law. First of all, you will be promoting more women, since most family law is done by women, and therefore I hazard a guess that that suggestion might be resisted. Secondly, family law lawyers do not earn a great deal of money, as a rule. Therefore their position within the profession is not perceived as being one which is coveted. That, arguably, is one of the reasons why there are more women practising in that area. In fact, it will need a whole attitudinal change by the traditional bar to accept that family lawyers, women and then even perhaps members of ethnic groups should be appointed as judges. There are only a small number of judicial appointments and there are a large number of lawyers who would like to have those appointments. Traditionally these kinds of appointments have gone to a certain kind of person who practises certain kinds of law. Therefore it requires a major attitudinal change, as this law also requires a major attitudinal change.

Senator Spivak: What about training?

Ms. McTeer: I think training is crucial. We provide linguistic training for judges as if to say that the rights of a person in a court are better dealt with if they can be addressed and understood in their own language. We have accepted that as a premise. In that case, what is wrong with accepting as a premise that people who are sensitive to family law issues are in a better position to understand those who come before their court with those kinds of problems? I do not think it is a comment on judges. It is simply that some judges have spent their lives in other fields of endeavour within the law, they are now on the bench, and they find themselves in a position where they need to know more about family law.

I articulated with a lawyer who was appointed as a judge of the criminal court. He had never practised criminal law. His background was civil litigation. However, they were looking for someone with his kind of qualifications and, consequently, he had to undertake a lot of personal training and there were no courses offered so that he could update himself in criminal law. The fact that lawyers go to law school for three years does not mean that they know everything about every aspect of the law.

Mrs. Fennell: I am suggesting that the judges do not just want and need education with respect to family law; I think they also want to have knowledge about child development, about families in crisis and about children in situations of

[Traduction]

L'Association du barreau canadien doit, dans un premier temps, exiger de ceux qui participent à la nomination des juges qu'ils proposent au ministre des candidats ayant une vaste expérience du droit familial, ou encore quelqu'un qui a un diplôme en droit et un autre en médecine, ou un en droit et un en service social. Ainsi, ceux qui jugeront les affaires familiales auront une expérience pertinente dans ce domaine au lieu d'avoir passé la majeure partie de leur carrière à pratiquer le droit commercial.

Honorables sénateurs, je ne pense pas que cet objectif soit difficile à atteindre. Comme les postes de juges sont très convoités, il est peut-être difficile de suggérer à l'Association du barreau canadien de nommer des candidats spécialisés en droit familial. Premièrement, un plus grand nombre de femmes seraient alors nommées, car ce sont surtout elles qui se spécialisent en droit de la famille; or, j'ai l'impression que l'idée se heurterait à une certaine opposition. Deuxièmement, comme les avocats spécialisés en droit familial ne gagnent généralement pas beaucoup d'argent, leur situation dans la profession n'est pas enviable. D'aucuns diront que c'est l'une des raisons pour lesquelles il y a plus de femmes qui pratiquent le droit de la famille. En fait, il faudra que le barreau traditionnel change complètement son attitude pour accepter que des avocats spécialisés en droit familial, des femmes et même des membres des groupes ethniques soient nommés juges. Les postes de juges sont rares et un grand nombre d'avocats les convoient. Ces postes ont toujours été l'apanage de certains types d'avocats spécialisés dans certains domaines. Aussi, une modification profonde des attitudes s'impose, notamment dans ce secteur du droit.

Le sénateur Spivak: Parlez-nous de la formation.

Mme McTeer: Je pense qu'elle est capitale. Nous assurons une formation linguistique aux juges parce que nous considérons qu'un individu peut mieux faire valoir ses droits devant un tribunal s'il peut s'exprimer et être compris dans sa langue maternelle. Nous avons accepté ce principe. En ce cas, quel mal y a-t-il à accepter celui selon lequel les juges qui sont sensibilisés aux questions de droit familial peuvent mieux comprendre ceux qui se présentent devant eux avec ce genre de problèmes? Il ne s'agit pas de critiquer les juges, mais de simplement reconnaître que certains d'entre eux ont fait carrière dans d'autres domaines du droit et que, une fois qu'ils ont accédé à la magistrature, ils ont besoin d'accroître leurs connaissances en matière de droit familial.

J'ai fait mon stage chez un avocat qui a été nommé juge à la Cour d'assises. Il n'avait jamais pratiqué le droit pénal. Il était spécialisé dans les affaires de droit civil. Mais on recherchait quelqu'un ayant ses compétences et il a dû faire beaucoup d'efforts de lui-même pour acquérir la formation voulue, aucun cours ne lui ayant été offert pour se perfectionner en droit pénal. Le fait qu'un avocat étudie pendant trois ans ne signifie pas qu'il connaît chaque secteur du droit dans ses moindres détails.

Mme Fennell: Je pense que les juges n'ont pas seulement besoin de formation en matière de droit familial; ils veulent aussi se renseigner sur le développement de l'enfant, sur les familles en situation de crise, sur les enfants victimes d'agres-

[Text]

abuse and how they are feeling while they typically respond. This is the kind of training that needs to be made available for judges. I agree that it is more and more available, but it is not quite there yet.

Ms. McTeer: If we reach a point where that kind of training and knowledge is mandatory, then we might have a problem; but until we reach that point, I do not see a major problem.

Senator Godfrey: I would like to make one comment on this question of media. I must say the media has certainly been covering in depth that Hamilton trial. A couple of weeks ago I read a very good in-depth article on that trial and I must say that it shook me a little. I would hate to be the judge in that trial. When you look at the fantastic stories that those children told, you sort of wonder. However, I am not using that to try to say that your premise that children are as truthful as anybody else is erroneous.

There is one thing, however, that does disturb me. A couple of weeks ago, we had an expert witness from Chicago. I think his name was James Garbarino. Mr. Garbarino was a very impressive witness. My recollection of his evidence was to the effect that, with respect to paedophiles, you can do something with them if they are teenagers but, as far as adults are concerned, my recollection is that he said they were more or less incorrigible and we might as well forget about them. If he is correct and that is true, then how do you solve that problem? Do you lock them up forever?

Then we had another witness, a Dr. Bradford, who was equally as impressive. However, he told us that Mr. Garbarino was all wrong and that you can treat paedophiles. I would like to get your impression. If they are more or less incorrigible, what is the solution to the problem? Do we find them dangerous sexual offenders and lock them up for good, or what do you do? I would like your general comments and your impression of the evidence of Dr. Bradford and Mr. Garbarino?

Ms. Fennell: I am no expert. I just have my own opinions, and I have grave difficulty with the present situation with respect to mandatory supervision for child sexual abusers who are almost automatically put back on the streets after a certain length of time. The families of those children, I am sure, also have grave difficulty with that situation.

I do not know what the answers are. I just know that it is something that concerns me terribly and I think it is a horrendous problem within our system.

The Chairman: Senator Godfrey, I think we will be hearing from one or two more experts who may throw some light on that area.

Senator Godfrey: Madam Chairman, when the experts disagree with each other, I sometimes like to get some input from a lay point of view. With respect to the subject matter of this bill, we are all laymen here.

The Chairman: As far as this particular bill is concerned, I think you have highlighted the difficulty, which is that we are dealing with amendments to the criminal law, and basically

[Traduction]

sion et sur ce que ceux-ci ressentent généralement au moment de l'interrogatoire. Voilà le genre de formation qui doit être mise à leur disposition. Je reconnais qu'elle est de plus en plus accessible, mais il y a encore des progrès à faire.

Mme McTeer: Si ce genre de formation et de connaissance en venaient à être obligatoires, nous aurions peut-être un problème; mais en attendant, je ne vois pas d'obstacles majeurs.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais faire une remarque à propos des médias. Ceux-ci ont certainement couvert dans les moindres détails le procès de Hamilton. Il y a une ou deux semaines, j'ai lu un excellent article à ce sujet et j'avoue que j'ai été un peu ébranlé. Pour rien au monde je ne voudrais être le juge dans cette affaire. Lorsqu'on voit les histoires invraisemblables que ces enfants ont racontées, on s'interroge. Toutefois, en utilisant cet exemple, je n'essaie pas de démontrer que vous avez tort quand vous dites que les enfants disent autant la vérité que quiconque.

Il y a toutefois une question qui me préoccupe. Il y a quelques semaines, nous avons entendu le témoignage d'un expert de Chicago. Je pense qu'il s'appelait James Garbarino. Les propos de M. Garbarino nous ont beaucoup impressionnés. Si je me souviens bien, il a dit dans son témoignage qu'on pouvait traiter les pédophiles s'ils étaient encore adolescents, mais que les adultes étaient plus ou moins incurables et qu'il valait mieux abandonner tout espoir à leur sujet. Si ce qu'il dit est vrai, comment résoudre le problème? Faut-il les emprisonner vie?

Nous avons aussi entendu le témoignage d'un autre spécialiste. Il y a un certain Dr. Bradford, qui était également intéressant. Mais il nous a dit que M. Garbarino avait tort et que l'on pouvait guérir les pédophiles. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. S'ils sont plus ou moins incurables, quelle est la solution? Faut-il les considérer comme des délinquants sexuels dangereux et les incarcérer pour le restant de leurs jours? Que faut-il faire? J'aimerais savoir ce que vous pensez en général des témoignages du Dr. Bradford et de M. Garbarino?

Mme Fennell: Je ne suis pas spécialiste. Personnellement, j'ai beaucoup de difficulté à comprendre qu'actuellement on accorde une libération sous surveillance obligatoire à des individus qui agressent sexuellement des enfants et que ces agresseurs sont presque automatiquement remis en liberté après quelque temps. Je suis certaine que les familles de ces enfants comprennent très difficilement la situation, elles aussi.

Je ne sais pas quelles sont les solutions. Je sais seulement que le problème me préoccupe terriblement et que c'est une abomination dans notre société.

La présidente: Sénateur Godfrey, je pense que nous allons entendre un ou deux autres experts qui vont peut-être éclaircir cette question.

Le sénateur Godfrey: Madame la présidente, lorsque les experts ne s'entendent pas entre eux, j'aime parfois connaître le point de vue d'un profane. D'ailleurs, nous sommes tous des profanes en ce qui concerne la teneur de ce projet de loi.

La présidente: Je pense que vous avez mis en lumière le problème que pose ce projet de loi, c'est-à-dire que nous étudions des modifications au Code criminel et que celles-ci ont égale-

[Text]

those changes to the criminal law affect also a range of other people. However, we are not dealing with the larger area of treatment. We would hope for an eventual elimination or diminution of the problem. I suppose that is the part that concerns me.

Senator Godfrey: With all due respect, Madam Chairman, the question of whether or not they are incorrigible surely has something to do with what you do with them.

The Chairman: Yes, of course.

Senator Godfrey: Therefore, if you accept the premise that they are untreatable, that will have some influence on what you do with them.

The Chairman: The point is that we do not have to accept the opinion of one person. Mr. Garbarino was an expert in child psychology and was experienced in the treatment and analysis of children. However, I think we really must look to people such as Dr. Bradford and others who are actually dealing with the treatment of the offenders. From reading other material, which is not yet before the committee, my view is that there is some hope for them; but the problem is that we have not really dealt with the treatment in any great measure here. That is the hiatus here.

Ms. McTeer: Madam Chairman, I think we cannot ignore the common sense aspect of all of this. If, in fact, someone has been deemed by a doctor, or someone whose opinion we accept as being an expert, to be incorrigible, then the law must protect society from that person.

We have that in other cases; it is not a new concept. But if they are going to be termed "dangerous offenders", and kept in prison at the pleasure of the Lieutenant Governor—which basically means as long as the Lieutenant Governor thinks fit—I think we have to air on the side of public safety.

One of the concerns that many people have is that people who are in positions of trust fall through the safety net. Somehow teachers go from school region to school region abusing children. Priests and ministers and have used their positions of trust to abuse children, although few have been discovered.

That causes parents, who send their children to camp, or to various other youth-related programs, to be very leery.

We have heard about the controversy that is going on in Newfoundland, and parents today are legitimately concerned that this kind of abuse is uncontrollable.

Again, this gets back to the whole question of criminal justice. It needs to respond more quickly, it needs to decide cases, it needs to at least appear as though it is dispensing justice, that it is, in fact, dealing with problems.

The common sense factor comes back to the Charter. One can make all the legal arguments one wants, but it does not make sense to argue something which, as a society, we know, we must protect ourselves from. If we do not recognize that, then passing this law is not going to change that at all.

[Traduction]

ment des répercussions sur quantité de gens. Mais nous n'étudions pas le vaste domaine du traitement. Nous espérons que le problème finira par disparaître ou qu'il diminuera. Je pense que c'est cela qui me préoccupe.

Le sénateur Godfrey: Sauf le respect que je vous dois, madame la présidente, la question de savoir si on peut traiter ces individus ou non a quelque chose à voir avec le sort qu'on leur réserve.

La présidente: Oui, évidemment.

Le sénateur Godfrey: En conséquence, si l'on établit au départ qu'on ne peut pas les guérir, cela influera, dans une certaine mesure, sur ce qu'il faut en faire.

La présidente: Là où je veux en venir, c'est que nous n'avons pas à accepter l'opinion d'une seule personne. M. Garbarino est un spécialiste de la psychologie des enfants et son expérience porte sur leur traitement et leur psychanalyse. Toutefois, je pense que nous devons absolument tenir compte de ce que nous ont dit le Dr Bradford et d'autres témoins qui traitent vraiment des agresseurs. Après avoir lu d'autres documents qui n'ont pas encore été soumis au comité, je crois qu'il y a encore de l'espoir pour eux, mais le problème, c'est qu'ici nous n'avons pas beaucoup étudié le traitement. C'est là le hic.

Mme McTeer: Madame la présidente, je pense qu'on ne peut pas oublier le bon sens dans tout cela. Si un médecin ou quelqu'un que nous considérons comme un spécialiste estime qu'un individu ne peut être guéri, la loi doit protéger la société contre celui-ci.

Ce principe est déjà appliqué dans d'autres cas; il n'a rien de nouveau. Si quelqu'un est considéré comme un «criminel dangereux» et qu'il est incarcéré à la discrétion du lieutenant gouverneur—c'est-à-dire aussi longtemps que ce dernier le juge nécessaire—je pense qu'il faut tenir compte de la sécurité publique.

Ce que beaucoup craignent, c'est que des individus qui occupent des postes de confiance réussissent à échapper à la loi. Il arrive que des enseignants aillent d'école en école en agressant des enfants. Il est arrivé que des prêtres et des ministres du culte profitent de leur poste de confiance pour agresser des enfants, et peu d'entre eux ont été démasqués.

C'est pour cette raison que les parents qui envoient leurs enfants dans des colonies de vacances ou qui les inscrivent à d'autres programmes pour les jeunes sont très méfiants.

Nous avons entendu parler de la controverse qui existe à terre-Neuve, de nos jours, il est tout à fait légitime pour des parents de craindre que ce genre d'agression soit incontrôlable.

Cela nous ramène encore à toute la question de la justice pénale. Il faut qu'elle agisse plus rapidement, il faut que des décisions soient rendues et qu'on ait au moins l'impression que justice est faite et que l'on s'attaque vraiment aux problèmes.

La question du bon sens nous ramène à la Charte. On aura beau faire valoir tous les arguments juridiques possibles, il est insensé de se porter à la défense de ce contre quoi nous devons nous protéger en tant que société. Si nous ne l'admettons pas, l'adoption de cette loi ne changera absolument rien.

[Text]

Not being an expert, perhaps I have a vested interest in saying I am leery of experts—but I have always been leery of experts. For every statistic one cites to support an argument, there is another statistic to support another argument.

What parliamentarians do is provide that common sense and wisdom in passing legislation, and it is hoped that the system will be able to implement that legislation so that fairness and justice will be achieved.

Senator Doyle: It has been suggested that statements made to trusted adults should be admitted in court during a trial. I am looking for a definition, as I have been for some time now, of "a trusted adult". Many of the people we are talking about are people who work in positions of trust, yet they are being accused in these cases.

We have also heard, particularly from our friends in the United States, an expression of growing concern with the number of sexual offences that are alleged in child custody cases, and even in divorce actions, in which it might have been suggested that the husband was not a safe person; yet during the trial it turned out that he was dynamite, and that has influenced judges.

I should like to hear a word or two more on how we might determine who a trusted adult could be, particularly if that trusted adult is a member of the family.

Ms. Fennell: It would make no sense if the trusted adult were the mother, because she might have been the one coaching the child all along. It makes no sense that the trusted adult be the relative who may have been abusing the child, or may have known about the abuse.

I think a trusted adult should be with the child when that child gives evidence in court so that the child is not left alone in the witness box. I think that should be a professional who has established a relationship with the child before and during the trial, somebody the child could accept as being a friend.

Senator Doyle: Someone appointed by the court?

Ms. Fennell: Or at least approved by the court if not appointed by the court. I am thinking of a social worker who had been working with the child, or someone like that.

Ms. McTeer: I think it is more the nature of the statement than the person to whom the statement was made that has to be considered. I think the whole idea of that clause is to try to get into evidence spontaneous, uncoached statements. My concern is that it be the statement and not the person that is judged.

For instance, a neighbour's child could come to my house and, out of the blue, make a statement which leads me to believe that there is something basically wrong with the situation. Examples of comments by young children have been recorded in books comments, which obviously show they have had sexual intercourse which is not normal or natural. Such statements are excluded, for very valid reasons, because it would be hearsay evidence, and so forth; yet in this particular situation spontaneous statements by a child are probably the

[Traduction]

C'est peut-être parce que je ne suis pas un expert que je me suis toujours méfié des spécialistes. Pour chaque statistique qu'ils avancent à l'appui d'un argument, il en existe une à l'appui d'un autre.

Les parlementaires apportent cette touche de bon sens et de sagesse au moment de l'adoption d'une loi, et il est à souhaiter que les autorités pourront appliquer celle-ci d'une façon juste et équitable.

Le sénateur Doyle: On a proposé que des aveux faits à des adultes dignes de foi soient admis au cours d'un procès. Je cherche depuis quelque temps une définition de l'expression «adulte digne de foi». Bon nombre de ceux dont il est question occupent des postes de confiance et c'est pourtant eux qui sont mis en accusation.

Nous avons aussi entendu dire en particulier par nos amis des États-Unis, qu'on se préoccupe de plus en plus du nombre d'infractions sexuelles dont il est fait état dans les procès pour garde d'enfants ou même dans les actions en divorce ou l'on laisse entendre qu'un mari n'est pas digne de confiance, et même si durant le procès il se révèle être un excellent père, ces allégations influencent quand même les juges.

J'aimerais que vous nous disiez brièvement comment on peut déterminer qu'un adulte est digne de foi, notamment s'il s'agit d'un membre de la famille.

Mme Fennell: Il serait insensé que l'adulte digne de foi soit la mère car celle-ci pourrait avoir manipulé l'enfant depuis le début. Il serait aussi insensé qu'il s'agisse du parent qui est soupçonné d'avoir agressé l'enfant ou qui était peut-être au courant des agressions.

À mon avis, un adulte digne de foi devrait être avec l'enfant quand celui-ci témoigne devant le tribunal afin qu'il ne se trouve pas seul à la barre des témoins. Je pense qu'il devrait s'agir d'un professionnel qui a établi une relation avec l'enfant avant et durant le procès, quelqu'un que l'enfant pourrait considérer comme un ami.

Le sénateur Doyle: Quelqu'un qui serait désigné par le tribunal?

Mme Fennell: Quelqu'un dont la désignation serait au moins approuvée par le tribunal, s'il n'était pas désigné par celui-ci. Ce pourrait être un travailleur social qui s'est occupé de l'enfant, ou quelqu'un de semblable.

Mme McTeer: Je pense que c'est davantage la nature des aveux que celui à qui ils sont faits qu'il faut considérer. À mon avis, cette disposition vise essentiellement à obtenir les aveux spontanés et non des aveux dont on a été appris. C'est eux qu'il faut juger et non celui qui les fait.

Ainsi, l'enfant d'un voisin pourrait venir chez moi et dire tout d'un coup quelque chose qui me fait croire à une situation anormale. On a lu dans des livres des exemples de remarques qu'ont faites de jeunes enfants et qui indiquent de toute évidence que ceux-ci ont eu des rapports sexuels, ce qui n'est ni normal ni naturel. Ce genre d'aveu n'est pas retenu pour des raisons fort valables car il s'agirait alors d'une déposition sur la foi d'autrui, etc.; pourtant, dans ce cas, les aveux spontanés

[Text]

most powerful and strongest evidence there will be as to the credibility of the witness.

Senator Nurgitz: But not as to the truth of the fact itself.

Ms. McTeer: No, just so that it is entered as evidence.

Senator Godfrey: Many of the States allow the introduction of good hearsay evidence in this regard.

Senator Nurgitz: But there is a substantial difference when you consider the old section. The fact that the initial complaint was made at the first reasonable opportunity was not truth of the sex act, but truth of the fact that there was a violation and that the person did complain at the first opportunity. It was not evidence of the rape itself.

Ms. McTeer: Evidence that something wrong happened.

Senator Nurgitz: Yes.

Ms. McTeer: The judge will decide that.

Senator Nurgitz: Yes.

The Chairman: On behalf of the members of the committee, I thank all of you for your presentation this morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

d'un enfant sont probablement le témoignage le plus puissant et le plus solide qui existe quant à la crédibilité du témoin.

Le sénateur Nurgitz: Mais non quant à l'authenticité des faits eux-mêmes.

Mme McTeer: Non, pas le simple fait que les aveux soient consignés comme témoignages.

Le sénateur Godfrey: De nombreux États acceptent à cet égard les dépositions sur la foi d'autrui.

Le sénateur Nurgitz: Mais il y a une différence énorme par rapport à l'ancienne disposition. Le fait que la plainte initiale ait été déposée à la première occasion ne signifie pas qu'il y a eu acte sexuel, mais qu'il y a eu violation et que quelqu'un s'est plaint à la première occasion. Cela ne prouve pas en soi qu'il y a eu viol.

Mme McTeer: Cela prouve que quelque chose d'irrégulier s'est produit.

Le sénateur Nurgitz: Oui.

Mme McTeer: C'est au juge qu'il appartient d'en décider.

Le sénateur Nurgitz: Oui.

La présidente: Au nom des membres du comité, je vous remercie toutes d'être venues témoigner ce matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Parliamentary Spouses Association:

Maureen McTeer, Patricia Crofton, Jane Crosbie, Cecil
Fennell, Janet Foster, Bernice Petten.

De l'Association des conjoints des parlementaires:

Maureen McTeer, Patricia Crofton, Jane Crosbie, Cecil
Fennell, Janet Foster, Bernice Petten.



Second Session
Thirty-third Parliament 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Thursday, March 19, 1987
Tuesday, March 24, 1987

Issue No. 15
First proceedings on:

Consideration of the subject-matter of Bill C-45, "An Act to authorize the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and to provide for other matters in connection therewith".

APPEARING:

The Honourable Bill McKnight, P.C., M.P.
Minister of Indian and
Northern Affairs

(On the subject-matter of Bill C-45)

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le jeudi 19 mars 1987
Le mardi 24 mars 1987

Fascicule n° 15
Premier fascicule concernant:

L'étude de la teneur du Projet de loi C-45, «Loi autorisant l'aliénation de biens situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission d'énergie du Nord canadien et prévoyant des mesures connexes».

COMPARAÎT

L'honorable Bill McKnight, p.c., député
Ministre des Affaires indiennes
et du Nord Canadien

(Sur la teneur du Projet de loi C-45)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
Thursday, March 19, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by
the Honourable Senator Marshall:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to examine the sub-
ject-matter of the Bill C-45, An Act to authorize the dis-
posal of certain assets in the Yukon Territory that are
held or used by the Northern Canada Power Commission
and to provide for other matters in connection therewith,
in advance of the said Bill coming before the Senate or
any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 19 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par
l'honorable sénateur Marshall,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridi-
ques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur
du Projet de loi C-45, Loi autorisant l'aliénation de biens
situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou uti-
lisés par la Commission d'énergie du Nord canadien et
prévoyant des mesures connexes, avant que ce projet de loi
soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 19, 1987
(17)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera*, at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman and Nurgitz. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Cochrane. (1)

In attendance: From the Library of Parliament, Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

The Committee discussed its future business on matters relating to the subject-matter of Bill C-15, "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act"; the Draft Revised Statutes of Canada and the French Constitutional Drafting Committee's First Report.

At 10:30 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Tuesday, March 24th, 1987
(18)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 10:05 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Fairbairn, Godfrey, Neiman and Robertson. (6)

Other Senator present: The Honourable Senator Bazin. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: From the Department of Indian and Northern Affairs: The Honourable Bill McKnight, P.C., M.P., Minister.

Witness:

Mr. G. N. Faulkner, Assistant Deputy Minister, Human Resources.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 19th, 1987, commenced consideration of the subject-matter of Bill C-45, intituled: "An Act to authorize the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and to provide for other matters in connection therewith".

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 MARS 1987
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman et Nurgitz. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Cochrane. (1)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Le Comité discute de son calendrier futur sur les questions touchant la teneur du projet de loi C-15, «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada»; le Projet de révision des lois du Canada et le Premier rapport du Comité de rédaction de la version française de certaines lois constitutionnelles.

À 10 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Le jeudi 24 mars 1987
(18)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 05, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Fairbairn, Godfrey, Neiman et Robertson. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Bazin. (1)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparent: Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien: l'honorable Bill McKnight, c.p., député, ministre.

Témoins:

M. G.N. Faulkner, sous-ministre adjoint, Ressources humaines.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 mars 1987, le Comité entreprend l'étude de la teneur du projet de loi C-45, intitulé: «Loi autorisant l'aliénation de biens situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission d'énergie du Nord canadien et prévoyant des mesures connexes».

The Minister made a statement and with Mr. Faulkner answered questions.

At 10:35 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le ministre fait une déclaration et, aidé de M. Faulkner, répond aux questions.

À 10 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 24, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11 a.m. to study the subject matter of Bill C-45, to authorize the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and to provide for other matters in connection therewith.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us this morning the Honourable Bill McKnight, Minister of Indian Affairs and Northern Development. The minister is under some time constraint this morning because of the upcoming Conference on Native Affairs to be held in Ottawa later this week.

The subject matter of Bill C-45 has been referred to the committee. The bill authorizes the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and provides for other matters in connection therewith.

The minister has with him two officials from the department, Mr. G.N. Faulkner, Assistant Deputy Minister, Human Resources, and Mr. J. Berg, Director, Strategic Planning Directorate.

The minister would like to leave in half an hour so that he can carry on with his other responsibilities. I now call upon the minister.

The Honourable Bill McKnight, Minister of Indian Affairs and Northern Development: Honourable senators, I am pleased that the committee has accommodated the need to pre-study this legislation. This legislation is very important in transferring the ownership of the assets of the Northern Canada Power Commission to the Yukon government. This transfer means that Yukoners will have full ownership and control of the utility and, for the first time, will be solely responsible for its operation.

If I could, I should like to take a few minutes to explain briefly the role of the NCPC in the Yukon and why it is important to transfer the utility to the territorial government and how we propose to do that.

The NCPC is a federal crown corporation and is currently the principal supplier of power in the Yukon and Northwest Territories. It has been operating in that capacity for some 30 years. In the Yukon the power is generated at hydroelectric plants located at Whitehorse Rapids, Aishihik and Mayo, and is transmitted to the larger outlying communities through lines owned by the NCPC. The Yukon Electrical Company acts as the distributor.

NCPC assets in the Yukon are considerable and include four hydro stations, five diesel-generating stations, as well as all of the related transmission and distribution facilities. In the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 24 mars 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-45, Loi autorisant l'aliénation de biens situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission d'énergie du Nord canadien et prévoyant des mesures connexes.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'avoir avec nous ce matin l'honorable Bill McKnight, ministre des Affaires indiennes et du Nord. Le ministre est un peu pressé, ce matin, car il doit travailler à la préparation de la prochaine Conférence constitutionnelle sur les affaires autochtones, qui se tiendra un peu plus tard cette semaine à Ottawa.

Notre Comité a reçu le mandat d'étudier la teneur du projet de loi C-45, qui autorise l'aliénation de biens situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission de l'énergie du Nord canadien et qui prévoit d'autres mesures connexes.

Le ministre est accompagné de deux hauts-fonctionnaires de son ministère: M. G.N. Faulkner, sous-ministre adjoint, Ressources humaines, et M. J. Berg, directeur, Direction de la planification stratégique.

Le ministre aimerait être libéré dans une demi-heure pour pouvoir vaquer à ses autres responsabilités. Je l'invite donc dès maintenant à prendre la parole.

L'honorable Bill McKnight, ministre des Affaires Indiennes et du Nord: Honorables sénateurs, je suis heureux de constater que le Comité a prévu faire une étude préliminaire de ce projet de loi. Il s'agit en effet d'une mesure législative très importante, aux termes de laquelle les biens de la Commission d'énergie du Nord canadien seront transférés au gouvernement du Yukon. Avec ce transfert, les citoyens du Yukon acquerront un droit absolu de propriété et de contrôle sur ce service public et, pour la première fois, dans leur histoire, ils deviendront les seuls responsables de son administration.

Si vous me le permettez, j'aimerais prendre quelques instants pour vous expliquer brièvement le rôle joué par la CENC au Yukon et les raisons pour lesquelles le transfert de l'administration de ce service public au gouvernement territorial s'impose. Je vous parlerai également de la façon dont nous entendons effectuer ce transfert.

La CENC est une société d'État fédérale qui a été créée il y a environ trente ans. Elle est le principal fournisseur d'énergie électrique au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. L'électricité est produite au Yukon, dans les centrales hydroélectriques de Whitehorse Rapids, Aishihik et Mayo, puis elle est retransmise aux centres éloignés les plus importants par l'intermédiaire du réseau de la CENC. C'est la Yukon Electrical Company qui distribue l'énergie.

La CENC possède un actif considérable au Yukon, dont quatre centrales hydroélectriques, cinq centrales thermiques alimentées au mazout, de même que toutes les installations de transport d'énergie et de distribution. Avec les années, les

[Text]

past, Yukoners have shown an increased desire and the ability to manage and develop the NCPC assets in the territory.

In 1982, a subcommittee of the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development, chaired by Keith Penner, studied the operations of the NCPC. The subcommittee found that the territorial governments exercised little legislative or regulatory control as to what the consumers paid and that the utility that served them was not directly responsible to the people of the territories. It further determined that the utility should be more closely identified with the north and with the consumers who pay for the service and the political jurisdictions and political responsibilities within which it operated.

To achieve that, the subcommittee recommended that separate crown corporations be created to assume NCPC's responsibilities. Both territorial governments strongly endorsed the recommendation. My predecessor, the Honourable David Crombie, launched discussions in this regard with the previous Yukon government shortly after being appointed minister responsible. I have continued that process. In December of 1986, I signed an agreement in principle with the Yukon Government Leader, Tony Penikett on the transfer of the NCPC to the government of the Yukon, and Bill C-45 will enable the federal government to implement that important agreement.

Passage of this legislation will ensure that Yukoners, through their territorial government, are fully accountable and responsible for the utility. I believe this is an important step in the political development of the north, and Yukoners are eager that we proceed quickly.

The basic elements in the Canada-Yukon agreement on NCPC are as follows: The Yukon assets of NCPC have been established at \$95 million as at March 31, 1987. That is the transfer price that was agreed to. The Yukon government will assume \$39 million in equity in the new utility, half of that being paid in cash by the Yukon Government, with the other half in the form of debt converted to equity by the federal government, and then transferring that to the Yukon Government. The remaining \$56 million will be held by the federal government, \$16 million on commercial terms and \$40 million in a flexible bond, which will give protection to consumers against any economic downturn or offloading in the utility.

These financial arrangements are fair to all parties involved and should enable the Yukon to operate the utility in a viable manner.

Another important element in the agreement is that the power rates to Yukon consumers will be frozen for at least two years from the date of transfer. That will provide protection to

[Traduction]

citoyens du Yukon se sont montrés de plus en plus désireux et capables de gérer et de mettre en valeur les biens de la CENC sur leur territoire.

En 1982, un sous-comité du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien, présidé par Keith Penner, a étudié l'administration de la CENC. Son étude l'avait amené à constater que les gouvernements territoriaux exerçaient peu de contrôle législatif au réglementaire sur les tarifs payés par les consommateurs et que l'organisme qui les desservait n'avait pas à répondre directement de son administration devant la population des territoires. Il avait établi en outre que les services devraient être mieux adaptés aux besoins du Nord et des consommateurs qui en défraient le coût, de même qu'aux exigences des autorités juridiques et politiques qui les administrent.

Pour pouvoir atteindre cet objectif, le Sous-comité avait recommandé la création de sociétés d'État distinctes qui prendraient en charge les responsabilités de la CENC. Les gouvernements des deux territoires avaient appuyé fortement cette recommandation. Mon prédécesseur, l'honorable David Crombie, avait amorcé des pourparlers avec le précédent gouvernement du Yukon peu après avoir été nommé ministre. J'ai poursuivi dans la même veine. En décembre 1986, j'ai signé un accord de principe avec le chef du gouvernement du Yukon, M. Tony Penikett, concernant l'éventuel transfert de la CENC au gouvernement du Yukon. Le projet de loi C-45 permettra au gouvernement fédéral le mettre en application cet important accord.

L'adoption de cette mesure législative permettra aux citoyens du Yukon, par l'intermédiaire de leur gouvernement territorial, de devenir pleinement responsables de la fourniture de ce service. Cette mesure est, à mon avis, très importante pour l'épanouissement politique du Nord, et les citoyens du Yukon espèrent qu'elle sera rapidement mise en œuvre.

Les principaux éléments de l'accord Canada-Yukon sur l'aliénation des biens de la CENC sont les suivants: les biens appartenant à la CENC au Yukon ont été évalués à 95 millions de dollars au 31 mars 1987. C'est donc à ce prix qu'on a convenu d'effectuer le transfert. Le gouvernement du Yukon assumera 39 millions de dollars de l'avoir de la nouvelle société, dont la moitié sera versée en espèces par le gouvernement du Yukon, l'autre moitié lui ayant été prêtée sur billet par le gouvernement fédéral. Les titres de propriété de cette partie de l'avoir lui seront transférés dès le remboursement de cette créance. La somme résiduelle de 56 millions de dollars sera prêtée par le gouvernement fédéral, dont 16 millions aux conditions du marché et 40 millions par l'émission d'obligations à taux ajustable, dans le but de protéger le consommateur advenant un repli économique ou une interruption du service.

Les arrangements financiers sont justes pour toutes les parties et ils devraient permettre au Yukon de gérer le service d'une manière rentable.

Un autre élément important de l'accord réside dans le fait que les tarifs imposés aux consommateurs seront gelés pendant au moins deux ans à partir de la date du transfert. Cette

[Text]

consumers and will create a stable operating environment during the transition period.

Moreover, all NCPC employees will be offered jobs by the Yukon Electrical Company, which will manage the utility under the agreement with the Yukon Power Corporation, a territorial crown corporation established to hold the assets of NCPC.

This transfer is important to Yukoners for several reasons. Symbolically, the transfer reflects a political maturing in the north. In real terms, it will enable more effective and responsive management of this essential service. Devolution of NCPC is consistent with the federal government's goal of transferring programs and responsibilities of a provincial nature to the territorial governments. I believe that another committee of the Senate will be asked to review legislation which provides for the transfer of forest and fire management responsibilities from the federal government to the Government of the Northwest Territories. In fact, I believe that is now taking place in the room directly below us.

Clearly, devolution is proceeding at a practical pace that is being determined by the needs, priorities and capabilities of each territory. Bill C-45 is recognized as an important step in this process. I expect it to receive the support of all parties in the House of Commons tomorrow.

I urge you to recommend quick passage of the bill by your Senate colleagues so that we can meet our transfer target date of March 31.

If there are questions, I will be pleased to attempt to answer them.

Senator Godfrey: Was the \$95 million arrived at on a valuation basis, or is that what the federal government put into it which has not been paid off by profit? How did you hit on the amount of \$95 million?

In one way, when an asset is being transferred from the federal government to a provincial government—and in this case a territorial government—I wonder whether the provincial government should pay anything.

There must be some logic behind the amount of \$95 million?

Mr. McKnight: There is. The actual NCPC debt outstanding is estimated to be approximately \$128 million. The decision on how we arrived at the cost of \$95 million was based, I suppose, on considering the usable assets and not considering interest that accrued or investments that accrued.

Our main objective in the process is to transfer a viable utility to the Government of the Yukon, one that will be able to function and provide a service to the people of the Yukon, and not to attempt to recoup dollars that had been invested in the past.

[Traduction]

mesure protégera les consommateurs et créera un cadre de fonctionnement stable pendant la phase de transition.

En outre, tous les employés de la CENC se verront offrir des postes à la Yukon Electrical Company, qui gèrera le service en vertu d'un accord avec la Yukon Power Corporation, nouvelle société d'État qui sera propriétaire de l'actif de la CENC.

Ce transfert est important pour les citoyens du Yukon, et ce, pour plusieurs raisons. Symboliquement, il reflète l'éveil politique qui se fait jour dans le Nord. Plus concrètement, il permettra une gestion plus efficace et plus responsable de ce service essentiel. L'aliénation des biens de la CECN cadre bien avec les objectifs du gouvernement fédéral, qui souhaite transférer les programmes et les responsabilités à caractère provincial aux gouvernements des territoires. Je crois qu'un autre comité du Sénat étudiera bientôt un autre projet de loi qui autorisera le transfert du gouvernement fédéral au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest de la gestion des forêts et la responsabilité concernant la protection contre les incendies de forêt. De fait, je crois que ce comité, siége actuellement dans la salle située immédiatement en-dessous de nous.

Il va sans dire que l'aliénation de ces biens se fera à un rythme qui sera déterminé par les besoins, les priorités et les aptitudes de chaque territoire. Le projet de loi C-45 est, de l'avis de tous, un important pas dans cette voie. J'espère qu'il recevra l'appui de tous les partis à la Chambre des communes demain.

Incidemment, je vous invite à recommander à vos collègues du Sénat d'adopter ce projet de loi au plus tôt afin que nous puissions respecter l'échéance du 31 mars pour le transfert des biens.

Si vous avez des questions, il me fera plaisir de demeurer avec vous pour y répondre.

Le sénateur Godfrey: Le chiffre de 95 millions de dollars a-t-il été fixé d'après une évaluation, ou reflète-t-il les montants investis par le gouvernement fédéral qui n'ont pas été compensés par des profits? Comment en êtes-vous arrivés à la somme de 95 millions de dollars?

D'une certaine façon, je me demande s'il est logique d'exiger un dédommagement, lorsqu'un bien est transféré du gouvernement fédéral à un gouvernement provincial, ou dans le cas qui nous occupe, à un gouvernement territorial.

Pour en arriver à 95 millions de dollars, il a fallu se baser sur quelque chose, n'est-ce-pas?

M. McKnight: Certainement. L'encours de dette de la CENC est évalué à environ 128 millions de dollars. Pour en arriver au coût de 95 millions de dollars, nous avons dû, je suppose, considérer la valeur des biens utilisables et oublier les intérêts qui se sont accumulés de même que les sommes investies au fil des ans.

Notre objectif, dans cette transaction, est surtout de transférer un service public rentable au gouvernement du Yukon; nous espérons aussi que celui-ci sera en mesure de l'administrer et d'assurer le service aux usagers du Yukon. Il n'est pas question pour nous de tenter de récupérer les dollars que nous avons investis par le passé.

[Text]

I can break down the \$95 million for you. We took the assets and considered how we would meet the outstanding debt. We received a cash payment from the Yukon Government. There was a cash payment of \$19.5 million and with new bonds of \$56 million we arrived at a total of \$75 million. The debt right-off is \$52 million plus \$13 million of interest totalling \$65.7 million. We believed, and the Yukon Government agreed, that that would be a viable operation.

In order to establish rates for service, there has to be a value. This assisted in having that value established.

Senator Godfrey: Based on the present rates, which have been frozen over two years, is it your understanding that this will carry itself.

Mr. McKnight: Right.

Senator Robertson: Are there dissenting voices to this proposal?

Mr. McKnight: Not that I am aware of. There was give and take throughout the negotiations between the federal government and the Government of the Yukon in order to establish the agreement. The report of the standing committee in 1982, which I mentioned, recommended that the federal government devolve its interest. We have devolved it to the Government of the Yukon but, to assure senators that the operation will continue in an efficiently managed way, the Government of Yukon has selected a private sector corporation, Yukon Electrical, to manage this utility on its behalf.

I am not aware of any dissent to this exercise. As a matter of fact, it was enthusiastically supported in the Yukon Legislature by all parties when it was introduced.

Senator Buckwold: I want to say how pleased I am to have a distinguished minister from Saskatchewan before our committee. I also want to put on the record how proud we are of the fine job Mr. McKnight is doing.

Does the Northern Canada Power Corporation provide any power to the Northwest Territories?

Mr. McKnight: It does supply to the Northwest Territories and will continue to supply after this portion has been devolved.

Senator Buckwold: Will a split in the Northwest Territories create any problems?

Mr. McKnight: It should not. As a matter of fact, we are in negotiations with the Government of the Northwest Territories to have the portion that serves their people devolved to the Government of the Northwest Territories.

This, I think, removes from the corporation a problematic portion of the utility because of the high investment, because of the additional fourth wheel—the additional dam—and because of the large investment made by the Government of Canada in Yukon as opposed to the Northwest Territories. I

[Traduction]

Permettez-moi de ventiler cette somme de 95 millions de dollars pour vous. À partir de l'évaluation des biens, nous nous sommes demandés comment nous pourrions traiter le solde dû. Nous avons reçu un versement en espèces du gouvernement du Yukon, ou montant de 19,5 millions de dollars. Nous avons émis des obligations pour 56 millions de dollars, ce qui nous a fait un montant global de 75 millions. Le solde radié était de 52 millions de dollars, plus 13 millions de dollars en intérêts, soit au total 65,7 millions de dollars. Nous avons convenu avec le gouvernement du Yukon que l'opération serait viable.

Pour fixer le tarif imposé aux usagers, il fallait se fonder sur quelque chose. Cette évaluation nous a été utile à cet égard.

Le sénateur Godfrey: Au tarif actuel, qui sera gelé pendant deux ans, croyez-vous que l'affaire sera rentable?

M. McKnight: Tout à fait.

Le sénateur Robertson: Quelqu'un s'est-il opposé à cette proposition?

M. McKnight: Pas à ma connaissance. Tout au long des négociations qui se sont poursuivies entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Yukon avant la conclusion de l'entente, chacun a dû faire des concessions. En 1982, le rapport du Comité permanent, dont je viens de parler, avait recommandé que le gouvernement fédéral se départisse de cas intérêts. Nous l'avons fait en faveur du gouvernement du Yukon mais, pour que les sénateurs soient rassurés quant au maintien de l'efficacité administrative de l'organisme, je vous signale que le gouvernement du Yukon a choisi d'en confier la gestion à un organisme privé, la Yukon Electrical.

À ce que je sache, personne n'a critiqué cette façon de procéder. En réalité, elle a reçu un appui enthousiaste de la part de tous les partis représentés à la législature du Yukon, lorsqu'elle a été proposée.

Le sénateur Buckwold: Je me permets de vous signaler que je suis très heureux que le comité ait invité un distingué ministre de la Saskatchewan. J'aimerais aussi qu'on inscrive au compte rendu que nous sommes très fiers de l'excellent travail qu'accomplit M. McKnight comme ministre.

La Commission d'énergie du Nord canadien fournit-elle de l'électricité aux Territoires du Nord-Ouest?

M. McKnight: Elle approvisionne les Territoires du Nord-Ouest, comme elle continuera de le faire après que cette portion de ses biens aura été aliénée.

Le sénateur Buckwold: Cette division créera-t-elle des problèmes dans les Territoires du Nord-Ouest?

M. McKnight: Ça ne devrait pas être le cas. En réalité, nous négocions actuellement avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest en vue de l'aliénation de la portion des biens de la Commission située dans les Territoires du Nord-Ouest.

La Commission sera alors soulagée d'une partie des ses problèmes vu les lourds investissements qu'il lui aurait fallu engager lors de l'addition d'une quatrième turbine et de la construction d'un barrage, additionnel, et étant donné que les investissements du gouvernement du Canada n'ont pas été aussi importants dans les Territoires du Nord-Ouest qu'ils

[Text]

hope we will be able to come to an agreement with the Government of the Northwest Territories.

Senator Buckwold: Does the Northwest Territories now have utilities similar to this in Yellowknife and other places?

Mr. McKnight: Yes, it does. However, the majority of power in the Yukon is generated by hydro electric power but in the Northwest Territories the majority is produced through diesel-generation plants, a different form of utility.

Senator Buckwold: Who owns those in the Northwest Territories? I am trying to assess whether the same thing will happen in the Northwest Territories. Are these utilities privately owned or is the government running them?

Mr. McKnight: Through the crown corporation, the Northern Canada Power Commission, we are the owners. I believe I am the shareholder, but if I am not someone else in my position is.

Mr. G.N. Faulkner, Assistant Deputy Minister, Human Resources, Department of Indian and Northern Affairs: Plains Western produces power and distributes in Yellowknife. Northern Electric produces in Hay River.

Senator Buckwold: Are these privately owned utilities?

Mr. McKnight: Those two are privately owned.

Senator Buckwold: Is Yellowknife provided with power through a private utility?

Mr. McKnight: In part; Pine Point provided some power and purchased power.

Senator Buckwold: I am trying to establish whether we are going far enough in disposing of the Yukon operation without looking at the problems which I presume are similar in the Northwest Territories.

Mr. McKnight: We hope to be able to conclude an agreement with the Government of the Northwest Territories. We are in negotiations now but I cannot put a time limit on them. We are prepared to assist in establishing a viable utility controlled by the Government of the Northwest Territories and operated by the government in whichever manner it wishes to proceed.

Senator Buckwold: I have not seen the actual figures of the earnings of this utility but you have indicated that it should be viable. Is that an historic fact based on this kind of capitalization?

Mr. McKnight: It is not historically factual that it can pay its way if there are subsidies to the power rates in both the Yukon and the Northwest Territories. The debt write-off of some \$65.7 million will allow it to be viable.

[Traduction]

l'ont été au Yukon. J'espère que nous pourrons en venir bien tôt à une entente avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Le sénateur Buckwold: Les Territoires du Nord-Ouest ont-ils des installations semblables à celles qu'on retrouve à Yellowknife et dans les autres villes du Yukon?

M. McKnight: Oui. Toutefois, au Yukon, l'électricité est produits en grande partie dans des centrales hydro-électriques tandis que dans les Territoires du Nord-Ouest, il s'agit plutôt de centrales thermiques.

Le sénateur Buckwold: A qui appartiennent les centrales dans les Territoires du Nord-Ouest? J'essaie d'évaluer si on assistera au même scénario dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces installations sont-elles privées ou sont-elles administrées par le gouvernement?

M. McKnight: Par l'intermédiaire de la société d'État, en l'occurrence la Commission d'énergie du Nord canadien, nous en sommes les propriétaires. J'en suis l'actionnaire, je crois, sinon, quelqu'un d'autre l'est à ma place.

M. G. N. Faulkner, sous-ministre adjoint, Ressources humaines, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien: Yellowknife est en partie desservie par la société Plains Western, tandis que Hay River est alimentée par la Northern Electric.

Le sénateur Buckwold: Ces entreprises appartiennent-elles au secteur privé?

M. McKnight: Il s'agit effectivement de deux entreprises du secteur privé.

Le sénateur Buckwold: Yellowknife est-elle alimentée en électricité par une entreprise privée?

M. McKnight: En partie, puisque Pine Point produit une partie de son électricité et achète le reste.

Le sénateur Buckwold: J'essaie de voir si nous ne faisons pas fausse route en procédant à cette aliénation sans tenir compte des problèmes qui, je présume, sont les mêmes dans les Territoires du Nord-Ouest.

M. McKnight: Nous espérons être en mesure de conclure une entente avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Nous négocions actuellement mais j'ignore à quel moment nous en aurons terminé. Quelle que soit la voie que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest décidera d'emprunter, nous sommes prêts à l'aider à établir un service viable dont l'exploitation relèvera exclusivement de lui.

Le sénateur Buckwold: J'ignore quels sont, au juste, les profits réalisés par ce service public, mais vous avez indiqué que celui-ci devait être viable. Vous fondez-vous sur des chiffres réels?

M. McKnight: Ce service public a toujours pu continuer à être assuré grâce aux subventions accordées à l'égard des tarifs d'électricité en vigueur au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. La radiation d'une dette de quelque 65,7 millions de dollars va contribuer à sa viabilité.

[Text]

We have built in a protection to the consumers and to the new owner in the form of a flexible bond which is at, I believe, 7 per cent over 40 years.

If the load requirement drops below a certain established limit, say, if the largest user being the mine drops its demand, then the interest is forgiven on that flexible bond and the principal remains in place. As a matter of fact, it will reduce with inflation in real dollars.

That has been built in to try to make sure that any downturn in the economy, which we do not want to see, will not adversely affect the situation.

Senator Buckwold: It cannot downturn much more than it has recently.

Mr. McKnight: As a matter of fact, it has been going forward very rapidly over the last two years with the Curragh Mine coming on stream.

The Government of Canada requires that NCPC operate on a break-even point. That is why the subsidies were needed, because, with those subsidies removed, it would mean an increase of 175 per cent in the Yukon.

Senator Buckwold: This leads to the key factor. You have guaranteed rates for two years. It is quite possible, even with all of the fancy financing, you will need some contingent subsidy. Will that be available?

Mr. McKnight: No, it will not be available and it is not projected in the transfer.

Through negotiations, we are trying to establish a level time to allow the utility to grow as the Yukon Government wishes it to grow. We felt, to protect the taxpayers' investment, that it would not be viewed as an economic stroke of genius if we devolved after writing down and the Yukon were able to lower power rates by 50 per cent. At the same time, the Yukon government did not wish to be saddled with a utility which would have them increase power rates in the near term.

We were able to come to a very good agreement and I am confident that the rates will remain flat for two years at the least.

Senator Buckwold: After two years are there any guarantees?

Mr. McKnight: There are no guarantees. There is a Public Utilities Regulatory Board in the Yukon which, after the policy direction of the Yukon Government, will establish the rates. We think that it can be maintained at a reasonable level.

Mr. Faulkner: As the minister has mentioned, in the Yukon the debt write-off and the provisions of the bonds make it really extremely viable, a very healthy situation. With regard to the NWT, a question was asked about the residual NCPC. It has been very healthy in the NWT for the past three years.

[Traduction]

Pour protéger les consommateurs et le nouveau propriétaire, nous avons pensé émettre des obligations à rendement variable qui rapporteraient, je crois, 7 p. 100 d'intérêt à leurs détenteurs au cours des 40 prochaines années.

Si la demande vient à passer sous un certain seuil—par exemple, si les exploitations minières, qui sont les plus gros utilisateurs, viennent à réduire leur consommation—l'intérêt cessera alors d'être versé à l'égard de ces titres, mais le principal ne change pas même si sa valeur réelle diminue à cause de l'inflation.

Cette mesure a été prise pour faire en sorte que personne n'ait pas à subir le contrecoup d'une éventuelle récession économique, que nous ne souhaitons évidemment pas.

Le sénateur Buckwold: La situation ne peut pas être pire qu'elle ne l'a été ces derniers temps.

M. McKnight: En fait, la situation a évolué très rapidement au cours des deux dernières années avec la mise en exploitation de la mine Curragh.

Le gouvernement du Canada exige que le seuil de rentabilité de la CENC soit au point mort. C'est pourquoi celle-ci a besoin de subventions. Sans cet apport financier, les tarifs d'électricité au Yukon augmenteraient de 175 p. 100.

Le sénateur Buckwold: Cela nous amène à l'élément clé de ce projet de loi. Vous avez garanti que les tarifs n'allaient pas augmenter pendant deux ans. Il est très possible, malgré toutes les précautions que vous avez prises, que vous ayez besoin d'un certain appui financier pour faire face aux imprévus. Cette aide pourra-t-elle être obtenue?

M. McKnight: Non, cela n'est pas prévu dans les dispositions de transfert.

Au cours des négociations, nous avons essayé d'établir combien de temps il faudrait à ce service public pour prendre l'expansion que le gouvernement du Yukon entend lui voir prendre. Nous avons pensé que, dans l'intérêt des contribuables, il ne serait pas particulièrement génial, d'un point de vue économique, de diminuer sa dette pour ensuite laisser au gouvernement du Yukon le crédit d'avoir réduit les tarifs d'électricité de 50 p. 100. D'un autre côté, le gouvernement du Yukon ne voulait pas prendre le risque d'être aussitôt dans l'obligation de hausser les tarifs d'électricité.

Nous en sommes finalement arrivés à une entente, en vertu de laquelle les tarifs devraient demeurer les mêmes pendant au moins deux ans.

Le sénateur Buckwold: Qu'arrivera-t-il après ces deux années?

M. McKnight: Nous n'avons aucune garantie. C'est probablement la Régie des services publics du Yukon qui établira les tarifs, en fonction de l'orientation adoptée par le gouvernement du Yukon en la matière. Nous croyons cependant que les tarifs peuvent être maintenus à un niveau raisonnable.

M. Faulkner: Comme le ministre l'a mentionné, la radiation de la dette et les dispositions prises en vue de l'émission de titres placent le Yukon dans une position extrêmement avantageuse. En ce qui a trait aux T.N.-O., certains se demandent ce qu'il adviendra de la CENC. Les T.N.-O. n'ont connu aucune

[Text]

There have not been any rate increases, and it looks like a healthy situation. We do not anticipate any problems. There are subsidies paid, but it is apart from the utility. We have a subsidy program that goes out to private homeowners and to commercial users; and that is a fixed program.

Senator Buckwold: And that will continue?

Mr. Faulkner: That is ongoing in the NWT. It does not continue in the Yukon, and, by our calculations and those of the Yukon government, there are no negative impacts on Yukon consumers as a result of this deal.

Senator Buckwold: I appreciate the tremendous future capital requirements involved in any power utility. Has any arrangement been made to provide the kind of long-term capital needs for whatever will be required?

Mr. Faulkner: There are no special provisions. The Yukon and the Yukon Development Corporation and their advisers have looked at the capital plans of NCPC. When the ministers made their announcement, it was announced that they would be proceeding with investigative studies of dam repair and also the possibility of a new dam up in Dawson. The utility that results is viable and healthy enough to be able to handle all capital requirements. That was one of our guiding principles, as we wanted to be assured—this obviously applied to both parties—that the utility was robust enough to cope with that and to go to the market as against coming to Canada. So the intent is that they will seek financing in the normal way by using bonds in the private market.

The Chairman: Mr. Minister, you have provided us with some background information on the disposition of the assets, including a copy of the Memorandum of Understanding that was entered into by your predecessor, the Honourable David Crombie, and the then ministers in the Yukon. I gather that it must have been entered into some time in 1985 or earlier. There does not appear to be a date attached to it, except that it says that they were to do some preliminary work and report back by January 30, 1986. March 31, 1987 is rapidly approaching, and I wondered what had caused this passage of time. This is not the first government to bring in bills for passage at the last possible moment, but there seems to be a fair amount of time involved. Were there problems in connection with the negotiations or the determination of assets? What happened?

Mr. McKnight: We were involved in prolonged negotiations with the Government of the Yukon over a period of time. Mr. Faulkner was involved from the outset. First, we had to clarify where we were going, and that was the memorandum my predecessor, Mr. Crombie, entered into.

The Chairman: What was the date of that?

Mr. McKnight: I believe it was in November 1985, but I could be wrong. After I became responsible, we were involved

[Traduction]

augmentation de tarif au cours des trois dernières années, et rien ne laisse croire que la situation pourrait changer. Nous ne prévoyons aucun problème. Certaines subventions sont versées, mais elles n'ont rien à voir avec ce service public. En effet, un programme permanent de subventions à l'intention des utilisateurs commerciaux et privés.

Le sénateur Buckwold: Et ce programme va continuer à être appliqué?

M. Faulkner: Il s'agit d'un programme permanent dans les T.N.-O. On ne l'applique plus au Yukon et d'après nos calculs et ceux du gouvernement du Yukon, cela n'a eu aucun effet négatif sur les consommateurs du Yukon.

Le sénateur Buckwold: Je suis conscient des énormes capitaux dont a besoin une entreprise de distribution d'électricité pour continuer à fonctionner. A-t-on pris des dispositions pour répondre à ces besoins à long terme?

M. Faulkner: Aucune disposition particulière n'a été prévue. Le gouvernement du Yukon ainsi que la Yukon Development Corporation et ses conseillers ont examiné les plans financiers de la CENC. Lorsque les ministres ont fait leur annonce, ils ont indiqué qu'ils allaient entreprendre des études pour savoir s'il était préférable de réparer le barrage actuel ou d'en construire un nouveau à Dawson. La santé financière actuelle de ce service public lui permettra d'assumer tous ses besoins en capitaux. Cela a d'ailleurs été l'un de nos principes directeurs tout au long des négociations. Nous voulions—et par là, j'englobe évidemment les deux parties—nous assurer que ce service public était suffisamment solide pour faire face à ses obligations et prendre les moyens nécessaires pour se procurer les capitaux dont il allait avoir besoin. On voulait donc lui permettre d'obtenir le financement nécessaire par la voie normale, c'est-à-dire en procédant à une émission de titres sur le marché privé.

Le président: Monsieur le ministre, vous nous avez donné certains renseignements sur le contexte entourant l'aliénation de ces biens, notamment une copie du protocole d'entente signé par votre prédécesseur, l'honorable David Crombie, et par les ministres alors en poste au Yukon. Ce protocole a dû être signé au cours de l'année 1985 ou avant. Aucune date n'est indiquée, si ce n'est pour préciser que des études préliminaires seront entreprises et qu'on en fera rapport avant le 30 janvier 1986. Nous sommes maintenant presque arrivés à la fin mars 1987, et je me demande ce qui a pu occasionner tout ce retard. Ce n'est pas la première fois qu'un gouvernement attend la dernière minute pour déposer un projet de loi, mais il me semble que cette fois-ci le délai est considérable. Y a-t-il eu des problèmes au moment des négociations ou de la détermination de la valeur des biens? Qu'est-il arrivé?

M. McKnight: Nous avons eu de longues négociations avec le gouvernement du Yukon. M. Faulkner y a participé dès le début. D'abord, nous avons dû éclaircir notre position, et c'est justement là l'objet du protocole signé par mon prédécesseur, M. Crombie.

Le président: A quelle date ce protocole a-t-il été signé?

M. McKnight: En novembre 1985, je crois, mais je peux me tromper. Après mon entrée en fonction, j'ai participé à quel-

[Text]

in a couple of sessions of negotiations between the Leader of the Government in the Yukon and myself. Officials met on almost an ongoing basis. Some of my officials felt that they lived in Whitehorse. But it was important that both parties be satisfied that the transfer was fair, that it was going to be a viable utility, that we were able to establish a fair value, that we put in place a new utility accountable to Yukoners, that the employees of NCPC be treated fairly, that their past service, full credits, experience and seniority be recognized in the transfer, and also that their pension rights be transferred and protected. That took a lot of time. I apologize for the short period of time I have allowed, and also for imposing upon honourable senators. I would like to repeat how very much I appreciate the efforts honourable senators have made to accommodate this legislation.

Senator Doyle: Mr. Minister, my question arises from what the chairman said about the length of time that these things take, and to the earlier reference to the ongoing negotiations with the Northwest Territories. Are those negotiations in any way being made more difficult by the political situation in the territory—namely, the division of the country?

Mr. McKnight: I do not think it would be fair to say at this time that they are being made difficult, but that division could cause difficulties in the future if we do not reach an agreement. In an offhanded manner, which may not be appropriate, I have described the transfer, to NWT as being that of an electric amoeba, in that we may transfer and it may then divide and transfer. It will be very difficult to divide this utility along the division line that is being proposed. However, we feel that northerners—those in the Northwest Territories—should make that decision. It should be their responsibility to make the decision and they should control the utility. Right now it would not be fair to say that the division question is causing a problem, but it would not be realistic to say that it may not cause a problem in the future.

Senator Doyle: I thank you. I asked the question because I spent an afternoon in the Legislature at Yellowknife about five years ago, when the subject they were debating was the iniquitous situation concerning electric power.

Mr. McKnight: The Northwest Territorial side of the corporation in that rate zone is very strong economically.

Senator Doyle: Yes, I know.

Mr. McKnight: Transferring it will allow the Northwest Territories Legislative Assembly to make the decisions and to accept the responsibility for those decisions, rather than some of us who are located a farther distance from that part of Canada.

Senator Doyle: Thank you.

The Chairman: Are there any other questions for the minister or his officials? If not, I thank the minister and his officials

[Traduction]

ques séances de négociation avec le chef du gouvernement du Yukon. Nos représentants respectifs sont toutefois restés en contact permanent. Tellement que certains représentants de mon ministère ont presque eu l'impression de vivre en permanence à Whitehorse. Nous voulions, en effet, que les deux parties soient convaincues que le transfert était équitable, que le service allait être viable, que nous allions établir une valeur juste, que nous allions mettre en place un nouveau service qui devrait répondre de ses décisions devant les habitants du Yukon, que les employés de la CENC allaient être traités équitablement, que leurs années de service, leur expérience et leur ancienneté allaient être reconnues et que leurs droits en matière de pension allaient être respectés et protégés. Cela a pris très longtemps. Je m'excuse du peu de temps que cela vous laisse pour vous prononcer et des désagréments que cela peut causer aux honorables sénateurs. Je tiens à vous répéter combien je vous sais gré des efforts que vous faites pour accélérer l'adoption de ce projet de loi.

Le sénateur Doyle: Monsieur le ministre, j'aimerais revenir sur les propos du président concernant le temps qu'il a fallu pour en arriver à cette entente de même que sur la mention faite un peu plus tôt concernant les négociations permanentes entreprises avec les Territoires du Nord-Ouest. Ces négociations ont-elles été rendues plus difficiles par la situation politique des T.N.-O.—en l'occurrence, la division?

M. McKnight: Je ne pense pas qu'il serait juste, pour le moment, de dire qu'elles ont été rendues plus difficiles, mais il n'y a pas de doute que cette division pourrait poser des difficultés dans l'avenir si nous ne parvenons pas à une entente. Même si ce n'est peut-être pas très indiqué, je comparerais le transfert aux T.N.-O. au déplacement d'un amibe électrique, au sens où nous pouvons provoquer une réaction en chaîne. Il serait très difficile de partager ce service en fonction des paramètres actuellement proposés. Nous croyons toutefois qu'il incombe à la population du Nord—celle des Territoires du Nord-Ouest—de prendre cette décision et d'assumer la responsabilité de ce service. Pour l'instant, il serait faux de dire que la question de la division pose un problème, mais il ne serait pas non plus réaliste de prétendre qu'elle ne pourrait pas en devenir un dans l'avenir.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie. Je pose la question parce que j'ai passé un après-midi à l'Assemblée nationale de Yellowknife il y a cinq ans, au moment où l'on discutait de la situation injuste dans laquelle se trouvait les T.N.-O. en matière d'énergie électrique.

M. McKnight: La portion de cette zone tarifaire qui se trouve dans les Territoires du Nord-Ouest est très prospère.

Le sénateur Doyle: Oui, je sais.

M. McKnight: Le transfert va permettre à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest de prendre ses propres décisions et d'en assumer la responsabilité, plutôt que de se les faire imposer par nous, qui sommes très loin des réalités particulières à cette région du Canada.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser à nos témoins? Sinon, je remercie le ministre et ses représentants de

[Text]

for their appearance here today. They have reassured us. We will discuss the subject for a few more moments, and I am sure that we will be able to accommodate the minister.

Mr. McKnight: I very much appreciate that. Perhaps you will allow me the opportunity to pay a compliment to my old friend, Senator Buckwold. He makes partisan politics very difficult.

The Chairman: Are members of the committee now fully satisfied with the bill? Of course, we have not heard from anyone from the Yukon Territory. Senator Robertson asked a question in that regard. Would you wish me to make some telephone calls? I do not think that we can bring people down to Ottawa. If honourable senators' questions have been satisfactorily answered, perhaps we can report on this matter.

Senator Buckwold: Does Senator Lucier have any input in this, since he lives in Whitehorse? I would like to hear from him, if not formally, then just to get his opinion.

The Chairman: I would be quite happy to contact Senator Lucier and perhaps officials of the government in the Yukon on your behalf. We could deal with the matter briefly at our meeting tomorrow afternoon. I will not be here for that meeting, but I can give a report to Senator Nurgitz, who will be chairing it. I shall be here again Thursday morning.

Senator Godfrey: We should check with these people to make absolutely sure that everything is okay.

The Chairman: I am sure that there will not be any problem, but it should be on the record that we have at least spoken to some of the officials.

Senator Buckwold: I think that we should make two or three phone calls.

The Chairman: I have a list of the ministers here, and I will try to find Senator Lucier as well.

Senator Buckwold: Yes, we should try to get hold of him since he is a representative for that area. I would also like to hear from a consumer, a large power user. We could call, perhaps, the Mayor of Whitehorse to find out what the feeling is there.

The Chairman: I will put through some calls this afternoon.

Senator Buckwold: I think we should try to get a balanced view.

The Clerk of the Committee: So this bill will be on the agenda for the meeting tomorrow afternoon along with Bill C-15?

The Chairman: Yes.

The committee adjourned.

[Traduction]

leur présence parmi nous aujourd'hui. Ils nous ont rassurés. Nous allons discuter de ce projet de loi pendant quelques instants encore, mais je suis d'ores et déjà certain que le ministre pourra compter sur notre appui.

M. McKnight: Je vous en suis très reconnaissant. Permettez-moi de féliciter en passant mon vieil ami, le sénateur Buckwold. Avec lui, il est presque impossible de faire de la politique partisane.

Le président: Les membres du Comité ont-ils eu tous les renseignements qu'ils désiraient au sujet du projet de loi? Bien sûr, nous n'avons pas eu l'occasion d'entendre le point de vue d'un représentant du Yukon, comme l'a souligné la sénatrice Robertson. Voulez-vous que je fasse quelques appels téléphoniques? De toute façon, je ne pense pas que nous pourrions faire venir quelqu'un à Ottawa. Si les honorables sénateurs estiment avoir eu des réponses satisfaisantes à leurs questions, peut-être pourrions-nous maintenant faire rapport à ce sujet.

Le sénateur Buckwold: Le sénateur Lucier aurait peut-être des commentaires à ajouter, étant donné qu'il vit à Whitehorse. J'aimerais entendre ce qu'il a à dire, ne serait-ce que pour avoir son point de vue.

Le président: Je me ferai un plaisir de communiquer, en votre nom, avec le sénateur Lucier et, peut-être, avec des représentants du gouvernement du Yukon. Nous pourrions revenir brièvement sur cette question à notre réunion de demain après-midi. Même si je prévois m'absenter, je peux laisser une note au président suppléant, le sénateur Nurgitz. Je devrais être de retour jeudi matin.

Le sénateur Godfrey: Il faudrait vérifier avec ces personnes pour être absolument certains que tout est correct.

Le président: Je suis sûr qu'il n'y a pas de problème, mais il faudrait quand même mentionner pour mémoire que nous avons, à tout le moins, consulté certains des représentants concernés.

Le sénateur Buckwold: Je pense que nous devrions faire deux ou trois appels téléphoniques.

Le président: J'ai ici la liste des ministres, et je vais également essayer de rejoindre le sénateur Lucier.

Le sénateur Buckwold: Oui, nous devrions essayer d'avoir son avis à titre de représentant de cette région. J'aimerais également entendre le point de vue d'un consommateur, plus précisément d'un grand utilisateur. Nous pourrions peut-être communiquer avec le maire de Whitehorse pour savoir ce qu'il en pense.

Le président: Je vais faire quelques appels cet après-midi.

Le sénateur Buckwold: Je crois que nous devrions essayer d'avoir une vue d'ensemble.

Le greffier du comité: Ce projet de loi, de même que le projet de loi C-15, seront donc à l'ordre du jour de la réunion de demain après-midi?

Le président: Oui.

Le Comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to,
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

(On the subject-matter of Bill C-45):

From the Department of Indian and Northern Affairs:

Mr. G. N. Faulkner, Assistant Deputy Minister,
Human Resources.

*(Sur la teneur du *Projet de loi C-45*):*

Du Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien:

M. G. N. Faulkner, sous-ministre adjoint,
Ressources humaines.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Wednesday, March 25, 1987

Issue No. 16
Second proceedings on:

Consideration of the subject-matter of Bill C-45, "An Act to authorize the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and to provide for other matters in connection therewith"

Thirteenth proceedings on:

Consideration of the subject-matter of Bill C-15, "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act"

(On the subject-matter of Bill C-15)

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mercredi 25 mars 1987

Fascicule n° 16
Deuxième fascicule concernant:

L'étude de la teneur du Projet de loi C-45, «Loi autorisant l'aliénation de biens situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission d'énergie du Nord canadien et prévoyant des mesures connexes»

Treizième fascicule concernant:

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15, «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada»

(Sur la teneur du Projet de loi C-15)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, March 19, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Marshall:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-45, An Act to authorize the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and to provide for other matters in connection therewith, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 19 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-45, Loi autorisant l'aliénation de biens situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission d'énergie du Nord canadien et prévoyant des mesures connexes, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 novembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 25, 1987

(19)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 4:30 p.m., this day.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Fairbairn, Godfrey and Nurgitz. (5)

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

(On the subject-matter of Bill C-15, "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act").

From the Alberta Native Women's Association:

Ms. Donna Weaselchild, President.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 19, 1987, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-45, intituled: "An Act to authorize the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and to provide for other matters in connection therewith".

The Honourable Senator Nurgitz made a statement.

The Clerk of the Committee presided over the election of a Chairman *pro tempore*.

The Honourable Senator Buckwold moved, that the Honourable Senator Godfrey be elected Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was,—
Resolved in the affirmative.

The Committee discussed matters relating to Bill C-45.

The Deputy Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, assumed the Chair.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

Ms. Weaselchild made a statement and answered questions.

At 5:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 25 MARS 1987

(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Fairbairn, Godfrey et Nurgitz. (5)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

(Sur la teneur du projet de loi C-15, «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada»).

De l'Alberta Native Women's Association:

M^{me} Donna Weaselchild, présidente.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 mars 1987, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-45, intitulé «Loi autorisant l'aliénation des biens situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission d'énergie du Nord canadien et prévoyant des mesures connexes.»

L'honorable sénateur Nurgitz fait une déclaration.

Le greffier du comité préside l'élection d'un président à titre temporaire.

L'honorable sénateur Buckwold propose que l'honorable sénateur Godfrey soit élu président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité délibère sur des questions concernant le projet de loi C-45.

Le vice-président, l'honorable sénateur Nurgitz, occupe le fauteuil.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-15, intitulé «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

M^{me} Weaselchild fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 45, la séance est levée jusqu'à la nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 25, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day 5 p.m. to study the subject matter of Bill C-45, to authorize the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and to provide for other matters in connection therewith, and the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

Senator Nathan Nurgitz (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, first, I would like to advise you that our chairman is away for the day. She shall return tomorrow when we give further consideration to Bill C-15. The first item we are considering this afternoon is Bill C-45. Honourable senators may recall that when the minister appeared the other day I absented myself from the committee meeting. I have discussed this matter with the clerk of the committee, and I feel that it is perhaps wise that I not only absent myself but that I go on record to advise the members of the committee that my law firm has had some involvement, of an advisory nature in the preparation of documents, or some connection with the transaction that is the central theme of Bill C-45. I am not specifically aware of that involvement, and I do not think that it is important that I know anything about it. I merely wish to indicate to the committee that it appears to me that there is a possible conflict of interest here and that that is enough for me to absent myself. I will not speak on any matters relating to Bill C-45 or vote on it.

At this time, I will absent myself and ask the clerk to conduct an election of a new chairman.

Senator Buckwold: Is it necessary for you to absent yourself? There is no reason why you cannot be present and not participate.

The Deputy Chairman: Very well.

The Clerk of the Committee: The first item of business this afternoon is to proceed to the election of an acting chairman.

Senator Buckwold: I nominate Senator Godfrey.

The Clerk of the Committee: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Senator John M. Godfrey, (*Acting Chairman*), in the Chair.

The Acting Chairman: I assume that everybody has received a copy of the memorandum from Senator Neiman with regard to Bill C-45. It indicates that she has talked to Senator Lucier, to the Mayor of Whitehorse, Dr. Don Branigan, to Ron Veale, who is a lawyer and to the Honourable Tony Penikett, who is the government leader. The message that I get is that everything is order, that an agreement has been negotiated and that if they had wanted to make representations they could have appeared here.

TÉMOIGNAGES

Ottawa le mercredi 25 mars 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-45, Loi autorisant l'aliénation de biens situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission d'énergie du Nord canadien et prévoyant des mesures connexes, et celle du projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, je tiens d'abord à vous informer que notre présidente ne sera pas là aujourd'hui. Elle sera cependant des nôtres demain lorsque nous poursuivrons notre étude du projet de loi C-15. Le premier article à notre ordre du jour est le projet de loi C-45. Messieurs, vous vous souviendrez que lorsque le ministre a témoigné l'autre jour, je me suis absenté de la séance. J'en ai discuté avec le greffier du comité, et il serait peut-être judicieux non seulement que je m'absente de nouveau aujourd'hui, mais que je vous dise que le cabinet d'avocats dont je fais partie a participé à titre consultatif à la rédaction de documents ou, enfin, qu'il a été mêlé à la transaction visée par le projet de loi C-45. Je ne sais pas au juste de quoi il s'agit et à mon avis, cela importe peu. Je tiens simplement à aviser le comité qu'afin d'éviter toute possibilité de conflit d'intérêts dans cette affaire, je préfère m'absenter. Par conséquent, je ne participerai ni à la discussion, ni au vote sur le projet de loi C-45.

Je vais donc me retirer immédiatement et demander au greffier de procéder à l'élection d'un nouveau président.

Le sénateur Buckwold: Est-il nécessaire que vous vous absentiez? Rien ne s'oppose à ce que vous assistiez à la séance à titre d'observateur.

Le vice-président: Très bien.

Le greffier du comité: Nous allons donc procéder à l'élection d'un président suppléant.

Le sénateur Buckwold: Je propose le sénateur Godfrey.

Le greffier du comité: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le sénateur John M. Godfrey (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

Le président suppléant: Je présume que tout le monde a reçu une copie de la note de la sénatrice Neiman au sujet du projet de loi C-45. Elle nous informe qu'elle a eu des entretiens avec le sénateur Lucier, avec le maire de Whitehorse, avec M. Don Branigan, avec M. Ron Veale, avocat, et avec l'honorable Tony Penikett, leader du gouvernement. Si je comprends bien, tout est régulier, un accord a été négocié et si ces messieurs avaient voulu faire des représentations, il auraient pu témoigner devant le comité.

[Text]

Senator Buckwold: I still feel that we should hear from Senator Lucier. He is the senator representing the Yukon, and he has expressed one or two concerns that should be put on record. He is due back tomorrow and I am sure that it will not upset our plans if we hear him then.

Senator Godfrey: Then perhaps I should read into the record part of the memorandum. The second paragraph reads:

Senator Paul Lucier was in Vancouver but will arrive in Ottawa this evening. He told me that when he was Mayor of Whitehorse he had some strong criticisms of the performance of YECL, which I gather is the private company that managed the utilities in the city. He has had conversations with Tony Penikett, the Leader of the Government in the Yukon, about C-45 and the intention of the government to contract out the running of its power to YECL once the transfer to the government is completed. Senator Lucier said he was generally reassured by Mr. Penikett's comments, but the Committee may wish to hear from Senator Lucier tomorrow morning before completing the reference.

Senator Buckwold: I believe that in this case he would be an expert witness.

Senator Godfrey: In that case, it is agreed that we wait.

The Clerk of the Committee: In any event, we cannot report on the bill until tomorrow.

The Acting Chairman: I will retire now.

The committee proceeded to consideration of the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

Senator Nathan Nurgitz (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, we will now proceed with our regular order of business. Today we have with us Mrs. Donna Weaselchild, who is President of the Alberta Native Women's Association. If you will proceed with your opening statement, we will then throw the meeting open to questions.

Mrs. Donna Weaselchild, President, Alberta Native Women's Association: First, I am from the Blackfoot Confederacy. I am a treaty Indian and a single parent of two children. The Alberta Native Women's Association is a volunteer organization now in its twentieth year. One of the main thrusts of the association is to advocate for native women in areas of family violence, including child sexual abuse. I have been working as a volunteer for over three years with victims of child abuse, child sexual abuse and family violence. The Alberta Native Women's Association membership for last year was estimated at between 1,000 and 1,500 people.

Senator Buckwold: Are you living on a reservation now?

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Je persiste à croire que nous devrions entendre le sénateur Lucier. Il représente le Yukon et il a déjà fait valoir un ou deux arguments que nous devrions consigner au compte rendu. Il est censé être de retour demain, et je suis certain que cela ne chambardera pas notre programme si nous l'entendons avant d'adopter le projet de loi.

Le sénateur Godfrey: Dans ce cas, je devrais peut-être lire une partie de la note. Le deuxième paragraphe dit ceci:

Le sénateur Paul Lucier est à Vancouver, mais il arrivera à Ottawa ce soir. Il m'a dit que lorsqu'il était maire de Whitehorse, il avait fait une critique acerbe de la YECL, qui est, sauf erreur, l'entreprise privée qui assurait les services publics dans la ville. Il a eu des entretiens avec Tony Penikett, le leader du gouvernement au Yukon, au sujet du projet de loi C-45 et de l'intention qu'a le gouvernement de confier la responsabilité d'acheminer l'électricité de la Commission d'énergie du Nord canadien à la YECL une fois que la Commission aura été cédée au gouvernement du Yukon. Le sénateur Lucier a dit qu'en général, les propos de M. Penikett l'avaient rassuré, mais le comité souhaiterait peut-être entendre ce que le sénateur Lucier a à dire à ce sujet demain matin, avant de faire rapport du projet de loi.

Le sénateur Buckwold: Je crois qu'il serait un témoin expert.

Le sénateur Godfrey: Dans ce cas, nous acceptons d'attendre à demain.

Le greffier du comité: De toute façon nous ne pouvons faire rapport du projet de loi avant demain.

Le président suppléant: Je quitte le fauteuil.

Le comité poursuit son étude de la teneur du projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous revenons à l'ordre du jour prévu. Nous entendrons aujourd'hui M^{me} Donna Weaselchild, présidente de l'*Alberta Native Women's Association*. Si vous voulez bien nous faire votre déclaration liminaire, madame; les sénateurs vous poseront ensuite des questions.

Mme Donna Weaselchild, présidente de l'Alberta Native Women's Association: Je tiens d'abord à préciser que je suis de la Confédération des Pieds-Noirs. Je suis une Indienne inscrite et j'élève seule deux enfants. L'*Alberta Native Women's Association* est un organisme bénévole qui existe depuis maintenant près de vingt ans. L'un de ses principaux objectifs est d'aider les femmes autochtones en tout ce qui touche la violence familiale, y compris les agressions sexuelles contre les enfants. Je travaille comme bénévole depuis plus de trois ans auprès des enfants victimes de mauvais traitements, d'agressions sexuelles et de violence familiale. L'an dernier, notre Association regroupait de 1 000 à 1 500 personnes.

Le sénateur Buckwold: Vivez-vous dans une réserve?

[Text]

Mrs. Weaselchild: I am currently living in Calgary, but I am from the Blackfoot reservation. Our membership includes treaty Indians, metis, metis women and nonstatus women. We have a youth component, and youths 16 years of age and older are full members. We encourage them to develop their own chapters, and we tie those chapters in with our elders, who work very closely with them as spiritual advisors, as has been their traditional role.

Two years ago when I first became involved with the Alberta Native Women's Association, it had not until that time done any ground work at all in the area of family violence or child sexual abuse. Because I had encountered these problems personally and through my work, I was very concerned that an organization supposedly representing Alberta native women was not even dealing with these issues. On that basis I became involved. Two years ago the Alberta Native Women's Association in my region of Calgary made a submission for funding to the government, and this year we finally got some money. Currently, we have a study underway to determine the effect and psychological implications on native women 18 years of age and older of separations from their families in childhood—through, for example, boarding schools which were mandatory, and I went through that system—and also to pinpoint the effect of incidents of child sexual abuse. This study is being done by a University of Calgary psychology student on her practicum. The reason we agreed to endorse the study was that I had found in my research that there were no statistics whatever in place in Alberta, even at the law library, on child sexual abuse incidents for native women.

As an organization we feel that part of our homework must include doing groundwork to obtain statistics for use as a base for us to go after securing funding, because we are deeply concerned about the low self-esteem of a lot of Alberta native women: the fact that a very high percentage of them have drug and alcohol addiction problems; the fact that they have problems with parenting skills; the fact that quite a number of our young girls are turning to prostitution in order to make a living. These problems really concern us and we feel that the government must look at providing effective programming in these areas.

We know that there are agencies that exist to help these women. However, in working with those various agencies as a volunteer and as an advocate for the victims, I have found that native women often do not establish the basic trust relationship needed with non-native workers in order to disclose their problems, and therefore although the dollars are there and although the programs exist, the services are not properly being accessed by our native women.

I will make some general comments on what I have reviewed in Bill C-15. I feel that this bill is a move in the right direction and that we can support it. However, I do have some concerns regarding the evidence and the procedure under Bill C-15.

[Traduction]

Mme Weaselchild: Je vis actuellement à Calgary, mais j'ai grandi dans une réserve de Pieds-Noirs. Notre Association regroupe des Indiens inscrits, des Métis, des femmes métis et des Indiennes non inscrites. Elle accueille également les jeunes et dès qu'ils ont 16 ans, ils deviennent membres à part entière. Nous les encourageons à ouvrir leurs propres sections de l'Association et nous associons ces nouvelles sections à celles de nos anciens, qui ont des rapports très étroits avec les jeunes à titre de conseillers spirituels, en ce qui a toujours été leur rôle.

Il y a deux ans, lorsque je me suis jointe à l'*Alberta Native Women's Association*, elle n'avait jamais travaillé dans le domaine de la violence familiale ou des agressions sexuelles contre les enfants. Comme j'avais moi-même éprouvé ces problèmes au foyer et au travail, j'ai été très déçue qu'un organisme qui était censé représenter les femmes autochtones de l'Alberta ne s'occupait même pas de ces questions. C'est pour cette raison que j'ai décidé d'en faire partie. Il y a deux ans, la section de l'Association chargée de mon secteur de Calgary a demandé des fonds au gouvernement et cette année, elle en a enfin obtenu. À l'heure actuelle, on procède à une étude pour déterminer les conséquences psychologiques sur les femmes autochtones âgés de 18 ans et plus du fait qu'elles aient été séparées de leurs familles dans leur enfance—par exemple, pour aller dans les pensionnats; c'était obligatoire et j'en ai moi-même fait l'expérience—ainsi que les répercussions des agressions sexuelles contre les enfants. C'est une étudiante en psychologie de l'Université de Calgary qui la fait dans le cadre de son stage pratique. Nous avons convenu de la parrainer parce que j'ai découvert, au cours de mes recherches, qu'il n'y avait aucune statistique en Alberta, même pas à la bibliothèque de la faculté de droit, sur les agressions sexuelles dont les femmes autochtones sont victimes dans leur enfance.

En tant qu'organisation nous estimons que nous devons notamment recueillir des statistiques qui pourront nous servir à obtenir les fonds nécessaires à notre cause, car nous sommes très préoccupés par la piètre opinion que beaucoup de femmes autochtones albertaines ont d'elles-mêmes. En effet un fort pourcentage d'entre elles ont des problèmes de drogue et d'alcool et des problèmes familiaux, et un assez grand nombre de jeunes filles se livrent à la prostitution pour gagner leur vie. Ces problèmes nous préoccupent vraiment, et nous estimons que le gouvernement doit offrir des programmes efficaces à cet égard.

Nous savons qu'il existe des organismes qui viennent en aide à ces femmes. Toutefois, après avoir travaillé auprès de ces organismes à titre bénévole et en tant qu'avocat des victimes, j'ai constaté que bien souvent les femmes autochtones n'établissent pas avec les travailleurs sociaux non autochtones des relations de confiance suffisantes pour leur parler de leurs problèmes; si bien que même si les fonds et les programmes existent, nos femmes autochtones n'en bénéficient pas.

J'aimerais faire quelques commentaires généraux sur les dispositions du projet de loi C-15 que j'ai examinées. Selon moi, ce projet de loi est un pas dans la bonne direction et nous pouvons l'appuyer. Toutefois, j'ai quelques réserves en ce qui concerne la preuve et la procédure prévues par le projet de loi.

[Text]

In our culture, our children are our most valued possession and we regard them as gifts from the Great Spirit that are with us for a very limited time for us to mold them spiritually and emotionally. With respect to incidents of child sexual abuse, there is a real problem in this whole area which is being addressed by organizations or even by the elected leaders on reserves because of the way the whole political system works, in that it is viewed as embarrassing, particularly in my reserve.

My home town is Gleichen, Alberta. Gleichen is a town that has steel bars on the store windows to keep the Indians from breaking into the stores. We have a very high incidence of alcohol and drug abuse. We had our name splashed in the headlines recently over a claim by one of our own members that the majority of us are alcoholics and that we abuse lysol. Therefore, when I initially approached my chief and council to participate in our survey in order to obtain statistics on child sexual abuse, they were obviously very reluctant even to participate, because they did not want again to be labelled as being social deviants.

The Deputy Chairman: Is the suggestion that they are already labelled as such?

Mrs. Weaselchild: Yes, they are already being labelled as alcoholics, as abusing lysol and other substances. The elders asked why I could not go to another band and I said, "I could, but this is my band; you are my people and I feel, if I am going to start somewhere, that this is where my base should be."

The survey is being conducted in the Calgary area and not only on my own reserve. There are other reserves participating, plus we have a sampling from the City of Calgary. We feel that the goal should be to protect the child and to lessen as much as possible the trauma of sexual abuse and to take seriously a child's complaint. We believe that a child's testimony must be presumed to be honest and accurate unless it can be overwhelming shown that the child is an unreliable witness.

We also feel very strongly that the courtroom setting should be made as comfortable as possible for the child because, even for an adult going into a courtroom, the setting itself is very intimidating. For a child who is under three feet in height, can you imagine him or her standing there, looking up at the judge who must look like a giant? Simply having to climb the stairs; having to stand in the witness box because he or she is too short to even sit in the chair; I think that this process should somehow be made a bit more humane for the child so that he or she is not so intimidated.

This is particularly so for Indian children who may have been raised with their native language being their first language. This situation certainly exists, particularly with the Stoney people. A lot of the children who come from the Stoney Reserve into kindergarten and grades one and two have a difficult time because their knowledge of the English language is very limited. Therefore, to bring a child such as that into a courtroom and to try to administer an intelligence test on such a child in English, of course that child would not even be able

[Traduction]

Dans notre culture, nos enfants représentent notre principale richesse et pour nous ils sont un don du Grand Esprit; mais nous avons très peu de temps pour modeler leur esprit et leur cœur. En ce qui concerne les cas d'agression sexuelle contre les enfants, cette question, sur laquelle se sont penchés des organisations et même des chefs élus de nos réserves, soulève un véritable problème à cause de la façon dont fonctionne le système politique et de l'embarras qu'elle crée en particulier dans nos réserves.

J'habite à Gleichen (Alberta). Dans ma ville, les fenêtres des magasins sont protégées par des barreaux de métal pour empêcher les autochtones d'y entrer par effraction. Les problèmes d'alcool et de drogue y sont très répandus. Notre réputation a récemment été éclaboussée dans les journaux après qu'un de nos propres membres eût affirmé que la majorité d'entre nous sommes des alcooliques et que nous consommons des détergents. Aussi, quand j'ai demandé à mon chef et au conseil de participer à notre enquête afin d'obtenir des statistiques sur les agressions sexuelles contre les enfants, ils ont hésité car ils ne voulaient pas encore une fois être perçus comme des détraqués.

Le vice-président: Voulez-vous dire qu'ils sont déjà perçus comme tels?

Mme Weaselchild: Oui, on les perçoit déjà comme des alcooliques, des consommateurs de détergents et autres substances. Les anciens m'ont demandé pourquoi je ne m'adressais pas à une autre bande et j'ai répondu que je pouvais le faire, mais que cette bande était la mienne; que j'étais des leurs et que j'estimais que si je devais commencer dans ma bande.

L'enquête couvre la région de Calgary et pas seulement ma réserve. D'autres réserves y participent, ainsi que des résidents de la ville de Calgary. Selon nous, l'objectif doit être de protéger les enfants, d'atténuer autant que possible le traumatisme résultant d'agressions sexuelles et de les prendre au sérieux lorsqu'ils formulent une plainte. Nous estimons que le témoignage d'un enfant doit être présumé crédible et exact à moins qu'il ne puisse être démontré hors de tout doute que l'enfant n'est pas un témoin fiable.

Nous sommes également convaincues que la salle d'audience doit être aussi accueillante que possible pour l'enfant car passer devant un tribunal est toujours très intimidant même pour l'adulte. Imaginez ce que peut ressentir un enfant qui mesure moins de trois pieds; le juge doit lui sembler un géant. Le simple fait d'avoir à monter les marches, de se tenir debout à la barre des témoins parce qu'il est trop petit pour s'asseoir; je pense que la procédure devrait être humanisée pour que l'enfant ne soit pas intimidé.

C'est le cas en particulier des enfants autochtones dont la première langue est une langue autochtone. Cette situation existe certainement, en particulier dans le cas des Indiens de Stoney. Beaucoup d'enfants des niveaux maternel et de première et de deuxième années de la réserve de Stoney éprouvent beaucoup de difficulté à cause de leur connaissance très limitée de l'anglais. Dans ces circonstances, si on amenait un de ces enfants dans une salle d'audience et qu'on lui faisait subir un test d'intelligence en anglais, il ne serait évidemment même

[Text]

to testify, and that would certainly leave the door open for the offender to just walk away from what taken place.

So far as the section on living off the avails of prostitution is concerned, and in making specific comments, I would like to say that I agree with the recommendation that the plural, "prostitutes", should be used because of the economic situation on Indian reserves. My organization conducted a survey three years ago which determined that the vast majority of Albertan native women are single parents who live below the poverty level. In fact, we are not even close to living at the poverty level, and a growing number of us are now single parents with no hope of collecting any form of economic support from the fathers of our children. Therefore, we are really worried about this section in that it might be used against the spouses and the older children of Indian women who are presently prostitutes in that they might be, indeed, living off the avails, whether it is the husband, the child, the mother or the sister.

As far as the age of consent for sexual intercourse is concerned, we cannot see any rationale for it to be lowered further than the age of 16. I agree with the recommendation that the term "buggery" should be changed to the term "anal intercourse" and recommend that the age should be maintained at 21 years. Again I would like to stress the value that we place on our children and the problems that result from abuse. I would also like to stress that we feel there should be a presumption that what a child says is honest and that society must be very careful of what means it uses for intelligence testing and that the first language of the child should be taken into consideration, as well as the cultural background, and that some understanding should be in place and you work from that.

I would also stress very strongly that the accused be excluded from the courtroom when a child or a witness who is a minor must testify. We would suggest that consideration be given to possibly rearranging a courtroom so that a judge could come down and possibly sit at a table, or even have chairs arranged so that the setting is not so intimidating for a child when he or she has to give evidence.

We agree that videotaping of the evidence of children should be allowed and should be allowed at any given time after the abuse, even if disclosure is not made right away.

The other specific recommendation relates to repeat offences. The recommendation is that when there are multiple offences, the offender receive consecutive and not concurrent sentences.

Perhaps I can tell you of why I am making these recommendations. One of my sisters was raped by a brother-in-law. She was only 12 years old when that happened. I was 14 years old and I was to be a witness at the trial.

We had led very sheltered lives, as most Indian children do, knowing very little about the whole issue of sex education. That was something our parents found embarrassing to talk about. My mother would not even dream of discussing that with us.

[Traduction]

pas reconnu apte à témoigner, et l'accusé n'aurait plus qu'à quitter la salle d'audience.

En ce qui concerne les dispositions du projet de loi qui touchent la prostitution, je suis d'accord avec la recommandation visant à employer le pluriel «prostitués» compte tenu de la situation économique qui prévaut dans les réserves indiennes. Notre organisme a effectué il y a trois ans une étude qui a révélé que la vaste majorité des femmes autochtones de l'Alberta vivent seules avec leurs enfants, sous le seuil de la pauvreté. En fait, nous vivons bien en-deçà du seuil de pauvreté, et un nombre croissant d'entre nous sont des chefs de famille sans espoir d'obtenir un quelconque soutien financier de la part du père de leurs enfants. Cet article nous préoccupe donc dans la mesure où il pourra être utilisé contre les épouses et les enfants âgés des femmes autochtones qui vivent actuellement de la prostitution, qu'il s'agisse de l'époux, de l'enfant, de la mère ou de la sœur.

En ce qui concerne l'âge requis pour consentir à des rapports sexuels, nous ne voyons aucune raison de l'abaisser en-deçà de 16 ans. J'appuie la recommandation visant à remplacer le terme «sodomie» par «rapport sexuel anal» et nous recommandons que l'âge soit maintenu à 21 ans. J'aimerais de nouveau insister sur l'importance que nous accordons à nos enfants et sur les problèmes qu'entraînent les agressions sexuelles. J'aimerais également insister sur la nécessité de présumer qu'un enfant est honnête. En outre, la société doit faire preuve de grande prudence en ce qui concerne les tests d'intelligence qu'elle utilise et tenir compte de la langue première de l'enfant, de son milieu culturel et de la nécessité d'établir des éléments de compréhension sur la base desquels il soit possible de travailler.

J'aimerais également insister fortement sur la nécessité d'exclure l'accusé de la salle d'audience lorsqu'un enfant ou un témoin mineur y fait sa déposition. Nous recommandons de songer à réaménager la salle d'audience de manière à permettre au juge de descendre et peut-être même de s'asseoir à une table ou de disposer les chaises de façon à ne pas intimider l'enfant appelé à témoigner. Nous convenons qu'on devrait permettre l'enregistrement magnétoscopique des témoignages des enfants.

La présentation d'un enregistrement devrait être autorisée en tout temps après la perpétration de l'infraction, même si cette dernière n'est pas divulguée immédiatement.

J'ai aussi une autre recommandation précise à faire au sujet des infractions répétées. Lorsque de multiples infractions sont commises, il faudrait imposer à leur auteur des peines consécutives et non concurrentes.

Je peux peut-être vous expliquer pourquoi je fais ces recommandations. Une de mes sœurs a été violée par un beau-frère. Elle n'avait que 12 ans à l'époque. J'en avais 14 et je devais témoigner au procès.

Nous avions mené jusque-là une existence à l'abri des soucis, comme la plupart des enfants indiens, et nous étions très peu renseignés en matière de sexualité. Nos parents étaient gênés de nous parler de ces questions. Ma mère n'aurait jamais osé en discuter avec nous.

[Text]

When that happened it shattered our family. We had close family ties. We believed in the extended family we still believe in that.

The reality of my sister having to go to court and testify, of being brought to the hospital on the reserve, having to go through a complete physical examination at her age, was horrifying. She had nightmares for years after. In a small town, if a rape has been committed, everyone in town knows about it because the hospital staff and the police are involved. It is not a secret.

When my sister had to appear in court my father demanded that everybody else except my sister and the family be removed from the court room. However, the accused was adamant about remaining in the court room, and he was allowed to stay. Even though the public was asked to leave the court room, they simply walked outside and stood outside the door listening. My sister, being brought up the stairs to sit in the witness box, having to face my brother-in-law in front of my father and other members of my family, broke down and could not testify. That is the reality of it.

Several years later I became a victim. Because I saw what my sister had gone through, I did not report it. These are the realities of how the system is failing the victims.

Just within the last year we had a young Indian girl, a 14-year-old, who was assaulted by a gang of young Indian boys. They were all minors. Her father demanded that she lay a charge. Shortly before the trial was to start, the girl hanged herself. She committed suicide rather than taking the witness box and being put under public scrutiny, as it were.

About a week or two after her funeral, one of the offenders, who was under 14 years of age, also tried to commit suicide. He failed and was enrolled in a counselling course. What he disclosed during counselling was that he, himself, had also been sexually abused as a child.

My organization's work is not only to advocate for the victim, but to take a realistic look at what programs exist for the offenders.

The Deputy Chairman: Respecting the survey that was done in Calgary, did you include some reservations?

Mrs. Weaselchild: Yes. We included reserves in southern Alberta and one reserve in northern Alberta.

The Deputy Chairman: When do you expect this survey to be completed?

Mrs. Weaselchild: It has been underway for two months. Because of a hold up in funding, it was delayed for a year and a half.

The Deputy Chairman: What is the completion date?

Mrs. Weaselchild: We are hoping to have it completed by summer.

The Deputy Chairman: Even though the committee's study of this particular legislation may be completed by then, and because we deal with a range of legislation, it would be helpful if we could have that material.

[Traduction]

Le drame qui s'est produit a brisé notre famille. Nous étions très unis. Nous croyions aux liens familiaux et nous y croyons encore d'ailleurs.

Le fait de devoir se présenter devant le tribunal pour y témoigner et d'être conduite à l'hôpital de la réserve pour y subir un examen physique complet à cet âge a été une expérience horrible pour ma sœur. Elle en a fait des cauchemars pendant des années. Dans une petite ville, si une fille est violée, tout le monde le sait parce que le personnel de l'hôpital et la police doivent intervenir. Rien ne reste secret.

Lorsque ma sœur a dû comparaître devant le tribunal, mon père a demandé que tout le monde, sauf ma sœur et la famille, se retire de la salle d'audience. L'accusé est toutefois resté sourd à ses prières, et il a été autorisé à rester. On avait demandé au public de quitter la salle d'audience, mais celui-ci a simplement attendu derrière la porte et écouter ce qui se disait. Ma sœur a été amenée à la barre des témoins et a dû faire face à mon beau-frère, en présence de mon père et des autres membres de ma famille. Elle s'est effondrée et n'a pu témoigner. C'est ainsi que les choses se sont passées.

Plusieurs années plus tard, j'ai moi-même été violée. Sachant ce que ma sœur avait enduré, je n'ai pas porté plainte. Voilà comment le système laisse tomber les victimes.

L'an dernier, une jeune Indienne de 14 ans a été attaquée par une bande de jeunes Indiens. Ils étaient tous mineurs. Son père a exigé qu'elle porte plainte. Peu avant le début du procès, la jeune fille s'est pendue. Elle a préféré se suicider plutôt que d'avoir à affronter le public à la barre des témoins.

Environ une semaine ou deux après ses funérailles, l'un des délinquants, qui n'avait pas 14 ans, a aussi essayé de se suicider. Sa tentative a échoué, et il a été inscrit à des séances de counselling. Durant ces séances, il a avoué qu'il avait lui-même été agressé sexuellement durant son enfance.

L'organisme que je représente se porte à la défense des victimes, mais examine aussi d'un œil réaliste les programmes qui existent pour les contrevenants.

Le vice-président: L'enquête effectuée à Calgary englobait-elle certaines réserves?

Mme Weaselchild: Oui. Elle comprenait des réserves du sud de l'Alberta et une dans le nord de cette province.

Le vice-président: Quand pensez-vous qu'elle sera terminée?

Mme Weaselchild: Elle est en cours depuis deux mois. Parce que les fonds étaient bloqués, elle a été retardé durant un an et demi.

Le vice-président: Quelle en est l'échéance?

Mme Weaselchild: Nous espérons l'avoir terminée cet été.

Le vice-président: Même si le comité aura probablement terminé d'étudier ce projet de loi particulier à ce moment-là, les conclusions de votre enquête pourraient nous être utiles, étant donné que nous examinons une vaste gamme de projets de loi.

[Text]

Mrs. Weaselchild: I believe the membership would be happy to release that information. I say that because our concern is that there are no statistics.

Senator Doyle: You said that there are no statistics available on native women. I assumed from what you said that you meant there were no separate statistics, but that native women would have been included in any general statistics that existed.

Mrs. Weaselchild: That is right. We contacted the agencies, and they said that, because of racial overtones, they would be unable to maintain separate statistics.

Senator Doyle: I will come back later, Mr. Chairman.

Senator Fairbairn: Thank you for appearing before the committee today. We certainly appreciate that.

In the short time that you have been involved in your survey, but even preceding it, this issue was a large one among native people, was it?

Mrs. Weaselchild: Yes. In my work with battered women I have discovered an alarming number of children who, once they are in a safe environment, such as a shelter, are disclosing, one way or another—whether the children realize it or not—that they were sexually abused by the natural father or the mother's boyfriend.

With the Indian community, as well as with other communities, that is very much a taboo subject. People do not like to talk about that. As I explained, the people in my community were very reluctant to be identified and even reluctant to participate in a survey.

I recently attended the Indian and Inuit Nurses Association of Canada consultation meeting with the Department of Health and Welfare on child sexual abuse. The stories that were told by some of those nurses working with Indian children were horrific.

Senator Fairbairn: As you move along, are you receiving any support from the elders?

Mrs. Weaselchild: At first, some of the elders were too embarrassed to talk about it, but now they are saying it is a problem, and because of the long-lasting damage to our children, who are our future leaders—in the Indian tradition we are taught to look ahead seven generations, which is a big responsibility—the elders are now onstream and helping us.

The Deputy Chairman: If I may, was that reluctance initially males protecting males? Do I read that into what you are saying?

Mrs. Weaselchild: Yes, it was. One item that I did point out to the Indian and Inuit nurses was that with our Indian culture, part of our teaching of our children is that children are seen and not heard, and, because of the respect ingrained in them for their elders, we are playing into these incidents of child sexual abuse in that we bring up our children to believe that they do not question an elder; they obey. We are bringing

[Traduction]

Mme Weaselchild: Je pense que nos membres se feront un plaisir de vous communiquer ces renseignements, d'autant plus que nous déplorons l'absence de statistiques.

Le sénateur Doyle: Vous dites qu'il n'existe pas de statistiques sur les femmes autochtones. Vous voulez sans doute dire qu'il n'y a pas de statistiques distinctes, mais que les femmes autochtones figurent dans les statistiques générales.

Mme Weaselchild: C'est exact. Nous avons communiqué avec différents organismes. Ils nous ont indiqué qu'il leur était impossible de tenir des statistiques distinctes. Ils voulaient éviter d'être taxés de racistes.

Le sénateur Doyle: J'aurai d'autres questions à poser un peu plus tard, monsieur le président.

Le sénateur Fairbairn: Je vous remercie d'avoir comparu devant le comité aujourd'hui. Nous avons beaucoup apprécié votre témoignage.

Vous avez commencé votre enquête depuis peu, mais même avant cela, vous aviez sans doute constaté qu'il s'agissait d'un problème important chez les autochtones, n'est-ce pas?

Mme Weaselchild: Oui. À travailler auprès des femmes battues, j'ai découvert un nombre alarmant d'enfants qui, une fois qu'ils se trouvaient dans un milieu sûr, par exemple en foyer d'accueil, révélaient, d'une façon ou d'une autre, consciemment ou non, avoir été agressés sexuellement par leur père naturel ou l'ami de leur mère.

Dans la collectivité indienne, comme dans d'autres collectivités d'ailleurs, c'est un sujet tabou. On n'aime pas parler de ces choses-là. Comme je vous l'expliquais, les membres de ma communauté ne voulaient pas être identifiés et ont même hésité à participer à l'enquête.

J'ai récemment assisté à une réunion de consultation de l'*Indian and Inuit Nurses Association of Canada* et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social au sujet des agressions sexuelles contre les enfants. Certaines infirmières qui travaillent auprès des enfants indiens ont raconté des histoires épouvantables.

Le sénateur Fairbairn: Recevez-vous l'appui des aînées?

Mme Weaselchild: Au début, certaines étaient trop gênées pour en parler, mais maintenant elles reconnaissent que c'est un problème de taille; parce que ce problème perturbe pendant longtemps nos enfants, c'est-à-dire nos dirigeants de demain, la tradition indienne nous apprenant à prévoir pour les sept générations à venir, les aînées s'y intéressent maintenant et nous aident.

Le vice-président: Les réticences dont vous avez parlé au début venaient-elles d'hommes qui essayaient de protéger des hommes? Est-ce là ce qu'il faut comprendre?

Mme Weaselchild: Oui, c'était le cas. J'ai fait remarquer aux infirmières indiennes et inuit que dans notre culture, nous inculquons à nos enfants le respect des aînés et qu'ils sont ainsi amenés à ne pas se révolter contre les agressions sexuelle dont ils peuvent être victimes; ils obéissent. Nous signalons à nos aînés ainsi qu'aux parents que la tradition, c'est bien beau,

[Text]

to our elders' attention and to parents' attention as well that this is fine traditionally but that the reality today is that by doing this we are feeding into this abuse problem.

Senator Fairbairn: You were mentioning in particular, the Stoney; what happens now, Mrs. Weaselchild, when a young Stoney child goes into court? How is it worked? Who translates? Or is there a translator?

Mrs. Weaselchild: As far as I know, no cases of child sexual abuse on that reserve have ever gone to court.

Senator Fairbairn: Because of that or because of a combination of reasons?

Mrs. Weaselchild: Partly because of that and partly because the subject is taboo.

The Deputy Chairman: But there is, as in any other kind of case within our law before it is even changed, an ability to have an interpreter with a person giving evidence in whatever language they speak, providing an interpreter is available.

Mrs. Weaselchild: Yes, interpreters are available, but the fact is that they are coming into the courtroom, which is so formidable to them as children—

Senator Fairbairn: And which is being conducted in another language.

Mrs. Weaselchild: Yes, the language barrier really intimidates them. Moreover, if the parents are not comfortable with the English language, they might not fully understand the implications of the law, let alone what the victim's rights would be.

The Deputy Chairman: Yes, I understand what the cumulative effect of all that is, but the fact that the child speaks only his native tongue does not bar the proceedings. I just wanted to be clear on that.

Mrs. Weaselchild: No, it doesn't, it is just that this course has not been enforced by the parents.

Senator Fairbairn: It is overwhelming.

Senator Buckwold: Without trying to raise racial questions, which we do not like to do, but because of the appalling conditions on some reservations and some areas of native housing, and this kind of thing, would you say that the incidence of child abuse is higher there than it would be in the general population? Again, there is no incrimination intended here. I understand about the problems of alcohol, housing and all the other kinds of things that are going on which could lead to this—and it is certainly not part of the culture—but do you feel that the problem is worse, or about the same, or less than you would get in the general population?

Mrs. Weaselchild: I am afraid that it is a bigger problem with us, partly because of the economic problems on the reserve. One fact of life for Indian people on most reserves is that housing is limited. When I moved back home to the reserve, I had to move into my mother's house. It is a three-bedroom house with an unfinished basement. The basement has a cement floor and cement walls. For a period of about eight months, I tried to go back to university and I started university courses on the reserve. When I moved into my mother's

[Traduction]

mais que la réalité actuelle est telle que cette tradition nourrit le problème de la violence sexuelle.

Le sénateur Fairbairn: Vous avez notamment parlé des indiens de Stoney, madame Weaselchild; comment cela se passe-t-il lorsqu'un jeune indien comparaît devant un tribunal? Qui assure l'interprétation? Y a-t-il même un interprète?

Mme Weaselchild: Autant que je sache, aucun cas d'agression sexuelle contre un enfant survenu sur cette réserve n'est jamais parvenu jusqu'à un tribunal.

Le sénateur Fairbairn: À cause de ce seul facteur ou de divers autres?

Mme Weaselchild: En partie pour cette raison, en partie parce que le sujet est tabou.

Le vice-président: Mais nos règles de droit prévoient qu'un témoin, quelle que soit sa langue, peut se faire assister d'un interprète, pourvu qu'il y en ait.

Mme Weaselchild: Oui, il y en a, mais le fait est que les enfants sont très impressionnés par les tribunaux...

Le sénateur Fairbairn: Et le procès se déroule dans une autre langue.

Mme Weaselchild: ... et le fait de ne pouvoir parler anglais les intimide. De plus, si les parents connaissent plus ou moins l'anglais, ils ne comprendront pas nécessairement tous les néandres des règles de droit, sans parler des droits de la victime.

Le vice-président: Oui, je comprends l'effet cumulatif de tous ces facteurs, mais le fait que l'enfant ne parle que sa langue maternelle n'empêche pas d'intenter des poursuites. Je voulais que ce soit clair.

Mme Weaselchild: C'est simplement que les parents ne choisissent pas cette solution.

Le sénateur Fairbairn: C'est un peu plus clair.

Le sénateur Buckwold: Sans vouloir soulever des questions raciales, à cause des conditions épouvantables qui règnent dans certaines réserves, au niveau du logement et sur d'autres plans, j'aimerais savoir s'il y a chez les Indiens plus de cas d'agression sexuelle contre des enfants que dans le reste de la population. Je le répète, je ne porte aucune accusation. J'ai simplement entendu parler des problèmes d'alcoolisme, et de logement, et de tout ce qui peut conduire à ces incidents; ce n'est certainement pas lié à la culture, mais pensez-vous que la situation est plus grave, aussi grave ou moins grave que dans le reste de la population?

Mme Weaselchild: Je crains que ce ne soit un problème pire chez nous, en partie à cause des conditions économiques. Dans la plupart des réserves, les logements sont plutôt rares. Lorsque je suis retournée dans ma réserve, j'ai dû aller habiter chez ma mère. La maison a trois chambres à coucher, et le sous-sol n'est pas fini. Pendant environ huit mois, j'ai essayé de retourner à l'université et j'ai commencé à suivre des cours sur la réserve. Je suis retournée chez ma mère avec mes trois enfants et nous nous sommes donc retrouvés sept adultes et sept

[Text]

house with my children, there were seven adults and seven children in that house. Conditions like that alone leave the door wide open for child sexual abuse because you just don't have enough bedrooms and there just isn't the privacy.

Senator Buckwold: Is the situation improving?

Mrs. Weaselchild: It is improving slowly, but again you now have the fear of some of the Indian people because of the distinction being made about accessing of treaty rights if you live on the reserve, versus those living in the cities. Some of these people are now panicking and moving back to the reserves. Because housing is not available, they will move in with whatever relative will have them.

Senator Buckwold: Would you say that conditions for urban Indians are better or worse than for those who are living on the reservation?

Mrs. Weaselchild: Conditions for—

Senator Buckwold: I am talking now of our subject.

Mrs. Weaselchild: Most of our members, live below the poverty level.

I have a problem with Indian Affairs social services, in that, while the dollars are there, the Indian Affairs social workers do not necessarily let their clients know what their full rights are when they are on welfare. It is sad to say, but they pressure us to move into areas where the rent is cheap. They will say, "A lot of other Indian people are in this area. They all live in this low-cost housing area and we think that you should move in there."

Senator Buckwold: Would you say, then, that it is less likely for an Indian family to lay a complaint or a charge because of a sexual abuse incident than for members of the general community? You have said that in your reservation it would be very rare.

The Deputy Chairman: On the reservation, Senator Buckwold.

Senator Buckwold: I am talking about overall, because of cultural problems and the fear of the court. Is there an inherent reluctance to move into the judicial system?

Mrs. Weaselchild: Yes, there is a genuine fear for Indian people to go to court, because they are intimidated in having to deal with the whole system, which most of them know very little about.

Senator Buckwold: But do you think that this new bill will improve that situation?

Mrs. Weaselchild: I hope so.

Senator Buckwold: If not, how could it be improved?

Mrs. Weaselchild: I hope that there will be more of a community-awareness program with this new bill.

I asked some of the male politicians who are here in town from Alberta for their input on this bill. Most of them are not even aware that there are changes being proposed to this bill. As a womens' organization, we seem to be more in tune with

[Traduction]

enfants dans la même maison. Des conditions pareilles favorisent l'agression sexuelle contre les enfants dans la mesure où il n'y a pas assez de chambres à coucher et aucune intimité.

Le sénateur Buckwold: La situation s'améliore-t-elle?

Mme Weaselchild: Lentement, mais encore une fois, il y a le problème de la distinction qu'on fait entre les Indiens vivant dans les réserves, qui jouissent des droits issus de traités, et ceux qui vivent dans les villes. Une partie de ces derniers sont en proie à la panique et retournent dans les réserves. Mais comme il n'y a pas de logement, ils s'en vont chez des parents.

Le sénateur Buckwold: Les conditions dans lesquelles vivent les Indiens des villes sont-elles pires ou meilleures que celles dans lesquelles vivent les Indiens des réserves?

Mme Weaselchild: Les conditions . . .

Le sénateur Buckwold: Je veux parler du problème qui nous occupe.

Mme Weaselchild: La majorité de nos membres vivent dans la pauvreté.

J'ai des difficultés avec les services sociaux des Affaires indiennes. Les travailleurs sociaux des affaires indiennes ne renseignent pas toujours les assistés sociaux sur leurs droits. C'est une chose regrettable, mais ils insistent pour que nous déménagions dans des endroits où les loyers coûtent moins cher. Ils nous diront par exemple que beaucoup d'autres Indiens habitent le secteur, qu'ils habitent dans des logements à loyer modique et que c'est là que nous devrions aller.

Le sénateur Buckwold: Diriez-vous, par exemple, que par comparaison avec le reste de la population, il est peu probable qu'une famille indienne porte plainte par exemple à la suite d'une agression sexuelle? Vous avez dit que ce serait rare dans votre réserve.

Le vice-président: Dans les réserves, monsieur le sénateur.

Le sénateur Buckwold: Je parle d'une façon générale, étant donné les obstacles d'ordre culturel et la crainte qu'inspirent les tribunaux. N'avez-vous pas une méfiance innée à l'endroit du système judiciaire?

Mme Weaselchild: C'est vrai, les Indiens craignent beaucoup de se présenter devant un tribunal parce qu'ils sont intimidés par la complexité du système dont ils connaissent bien peu de choses.

Le sénateur Buckwold: Croyez-vous que ce projet de loi va améliorer la situation?

Mme Weaselchild: Je l'espère.

Le sénateur Buckwold: Si ce n'est pas le cas, comment pourrait-on l'améliorer?

Mme Weaselchild: J'espère que ce projet de loi voudra mieux qu'un programme de sensibilisation.

J'ai demandé à quelques-uns de nos élus d'Alberta qui sont ici, quelle avait été leur participation à ce projet de loi. La plupart d'entre eux ne sont même pas au courant des changements proposés dans le projet. A titre d'association de femmes, il

[Text]

the social problems encountered by our women and kids. We deal more with the bread-and-butter issues.

Senator Godfrey: I have some difficulty as to why a crowded house with a whole lot of people in it would promote this problem. I would have thought that it would be the opposite—that if you are all crowded in, there would be no opportunity for any privacy to commit a sexual abuse offence. I have some difficulty grasping why that would be a reason for it.

Mrs. Weaselchild: It is because there is very little privacy. The children are not raised with any real notion of what, to them, is their own space. Because of the crowded conditions you end up having an aunt or an uncle sleeping with a niece or a nephew. The fact that there is a high incidence of alcohol and drug abuse on the reserves does not help the situation. There is also the fact that, according to our culture, traditionally, we have raised our children to obey and to listen to their elders. These factors just perpetuate this whole problem of child sexual abuse.

Senator Godfrey: I must say that I was very impressed with your testimony, but earlier I think you said that it should be “overwhelmingly” shown that the child is an unreliably witness. Would you consider the use of the word “probable” rather than “overwhelming?”

Mrs. Weaselchild: I don't think so. As I said, we believe that for a child to come forward and to go into the details of an incident of child sexual abuse, they must have encountered the problem. When we work with victims, we find it very difficult to believe that a child can make something up if they have no previous knowledge of the whole sex act or other acts relating to it.

Senator Godfrey: I suppose you may encounter a situation in a custody dispute where the child might be prompted by the mother, is that correct?

Mrs. Weaselchild: I understand that, but I would just like to point out that there was one incident in Calgary where, interestingly enough, a father in a child custody battle was accusing the mother of seducing the son.

The Deputy Chairman: I do not want to argue either with the witness or with the former distinguished acting chairman of this committee, but I am sure he is aware that, being the distinguished lawyer he is, “overwhelming” or “the balance of probabilities” are both inadequate measures because in a criminal prosecution proof has to be beyond reasonable doubt.

Senator Godfrey: If there is a reasonable doubt that the child is not telling the truth then it goes to the benefit of the accused.

The Deputy Chairman: That is a long established principle of criminal law.

Senator Fairbairn: You indicated that you supported the idea of using videotapes. If I understand the situation correctly, there will be an amendment to this bill which will make the videotape admissible when it is taken after disclosure and

[Traduction]

semble que nous soyons plus conscientes des problèmes sociaux des femmes qui ont des enfants. Nous nous occupons de questions très terre-à-terre.

Le sénateur Godfrey: J'ai de la difficulté à comprendre pourquoi ce problème puisse fleurir pour ainsi dire dans des maisons surpeuplées. J'aurai cru que c'eût été le contraire—que plus il y a de monde dans la maison, moins il y a de risques d'agressions sexuelles. J'ai de la difficulté à comprendre pourquoi ce problème existe dans de telles conditions.

Mme Weaselchild: C'est parce qu'il y a très peu d'intimité. Nos enfants grandissent sans savoir ce que signifie avoir un coin à soi. Parce que les maisons sont surpeuplées, il arrive souvent qu'une tante ou qu'un oncle dorme avec sa nièce ou son neveu. Le fait aussi qu'il se consomme beaucoup d'alcool et de drogues dans les réserves n'aide pas les choses. Il y a aussi le fait que selon nos coutumes, nos enfants apprennent à obéir aux aînés et à les écouter. Tous ces facteurs ne font que accroître les cas d'agression sexuelle contre les enfants.

Le sénateur Godfrey: Je dois dire que votre témoignage m'a très impressionné mais je crois vous avoir entendu dire qu'il devrait être établi hors de tout doute qu'un enfant n'est pas un témoin fiable. Accepteriez-vous de dire plutôt que le témoignage d'un enfant n'est pas toujours sûr?

Mme Weaselchild: Je ne pense pas. Comme je l'ai dit, nous croyons que lorsqu'un enfant relate en détails une agression sexuelle, le problème a dû certainement se poser. Compte tenu de notre expérience avec ces victimes, nous croyons qu'il est très difficile de croire qu'un enfant puisse inventer une telle histoire s'il n'avait aucune connaissance antérieure de l'acte sexuel ou de gestes obscènes.

Le sénateur Godfrey: Je suppose qu'à l'occasion d'une dispute entourant la garde d'un enfant, il se pourrait que la mère incite l'enfant à raconter de telles choses?

Mme Weaselchild: C'est possible, mais je voudrais vous signaler à ce propos un incident survenu à Calgary, où un père accusait la mère d'avoir séduit leur fils.

Le vice-président: Je ne voudrais pas argumenter avec le témoin ni avec l'ancien président suppléant du comité mais il soit j'en suis certain, étant un avocat réputé, qu'il ne suffit pas d'une preuve irréfutable ni d'une «prépondérance de la preuve» car dans une poursuite criminelle la preuve doit être établie hors de tout doute raisonnable.

Le sénateur Godfrey: S'il y a un doute raisonnable que l'enfant ne dit pas la vérité, le bénéfice du doute profite alors à l'accusé.

Le président: C'est un principe reconnu depuis longtemps en droit criminel.

Le sénateur Fairbairn: Vous avez dit que vous étiez pour l'utilisation d'enregistrement magnétoscopiques. Si je comprends bien la situation, le projet de loi sera amendé pour rendre recevable un enregistrement réalisé après la communication de l'infraction et non après l'infraction elle-même, ce avec

[Text]

not after the offence which was something we all disagreed on in terms of the original bill.

Because television is such a dynamic and, sometimes intrusive medium we have discussed with almost every group we have heard from the question of videotaping and who will do it.

In your situation are there sufficient numbers of native social workers who might be available to be trained to do this kind of thing, keeping in mind the language, the different life styles and so on?

Mrs. Weaselchild: Yes, there are. On my reserve alone we have five Indian women who will be graduating from the social work program at the University of Calgary.

Senator Fairbairn: Did they begin their education on the reserve in Outreach programs and so on or did they go immediately to the University of Calgary?

Mrs. Weaselchild: These students started the course at Mount Royal College, which is situated on a reserve and recognized by the University of Calgary. They then moved to Calgary to do their final year. To our advantage, one of those students is working with us right now for her practicum.

Senator Fairbairn: Would they be fluent in the languages of the bands?

Mrs. Weaselchild: These five are fluent in Blackfoot. The Stoney Reserve also has had students in the university social work program. Whether they have all graduated or not, I don't know, but I do know that several have completed two or three years.

Senator Fairbairn: That is really encouraging for you.

The Deputy Chairman: Honourable senators, I would remind you that in about seven minutes the bell will call us to return to the Senate Chamber for Royal Assent. Perhaps, Senator Doyle, you could keep that in mind while asking your questions.

Senator Doyle: I would like to know something of the acceptance that native social workers have. Are they regarded as intrusive, with doubt, and as members who have crossed over and who are now part of the other side?

Mrs. Weaselchild: I think it depends on the individual social worker. They have to establish their own credibility on an individual basis, but the majority of them have the general acceptance and the trust of the band.

Senator Doyle: Do they regard that as a great improvement over what they have had in the past?

Mrs. Weaselchild: Yes, because they have the cultural understanding and they have the language as well.

Senator Doyle: Are there many native men serving as social workers on the reserves?

Mrs. Weaselchild: On our reserve I think 33 per cent of the social work department is male.

The Deputy Chairman: I would like to thank you very much for being with us today. You ought not to think that it was

[Traduction]

quoi aucun d'entre nous n'était d'accord dans le projet de loi initial.

C'est parce que la télévision est un moyen de communication tellement dynamique, et parfois au détriment du respect de la vie privée, que nous avons discuté de l'enregistrement magnétoscopique et que nous nous sommes demandé qui le réalisera avec presque chaque groupe qui est venu témoigner.

À votre connaissance, y a-t-il suffisamment de travailleurs sociaux autochtones aptes à recevoir une formation à cet égard, compte tenu de la langue, des modes de vie différents et ainsi de suite?

Mme Weaselchild: Oui, il y en a. Dans ma réserve seulement, il y a cinq Indiennes qui vont bientôt obtenir leur diplôme de travailleuse social à l'Université de Calgary.

Le sénateur Fairbairn: Ont-elles commencé leurs études dans la réserve grâce à des programmes d'extension de la main d'œuvre et autres ou ont-elles commencé immédiatement à l'Université de Calgary?

Mme Weaselchild: Elles ont commencé leur cours au Collège Mount Royal, situé dans la réserve, qui est un établissement agréé par l'Université de Calgary. Elles ont fait leur dernière année à Calgary. L'une d'elles est stagiaire chez nous et nous fait déjà profiter de ses services professionnels.

Le sénateur Fairbairn: Connaissent-elles les langues des bandes?

Mme Weaselchild: Les cinq parlent couramment la langue des Pieds-Noirs. Il y a également des étudiants de la réserve Stoney qui sont inscrits au programme de l'université. Je ne sais pas si tous ont obtenu leur diplôme, mais je sais que plusieurs d'entre eux ont fait deux ou trois ans.

Le sénateur Fairbairn: C'est très encourageant pour vous.

Le vice-président: Honorables sénateurs, je vous rappelle que nous avons environ sept minutes avant que la sonnerie ne nous rappelle à la Chambre pour la sanction royale. Monsieur le sénateur Doyle, vous pourriez peut-être en tenir compte en posant vos questions.

Le sénateur Doyle: J'aimerais savoir jusqu'à quel point ces travailleurs sociaux autochtones sont acceptés. Sont-ils considérés comme des intrus dont on se méfie, ou comme des transfuges?

Mme Weaselchild: À mon avis, cela dépend de chacun. Ils doivent établir leur propre crédibilité mais ils sont généralement bien acceptés par la bande et obtiennent sa confiance.

Le sénateur Doyle: Considèrent-ils que c'est un grand progrès par rapport au passé?

Mme Weaselchild: Oui, parce que ces travailleurs sociaux ont la même culture et la même langue que leurs clients.

Le sénateur Doyle: Y a-t-il beaucoup d'hommes qui sont travailleurs sociaux dans les réserves?

Mme Weaselchild: Dans la nôtre, je crois qu'un tiers du personnel du département de travail social est masculin.

Le vice-président: Je vous remercie d'être venue nous rencontrer aujourd'hui. Ne croyez pas que c'est seulement dans la

[Text]

only in Indian culture that sex education was taboo. You are talking to a group of people who probably grew up in an age where it was not exactly dinnertime conversation. We are finding that, generally, across the board, the taboo of talking about sex education is part of the problem.

Most centres are finding that this problem cuts across cultural lines and economic lines. As a matter of fact, I know that, in the Winnipeg Centre, in which I take some interest, they are finding that the better the economic conditions, the more sophisticated the people are in terms of covering this up because the shame is greater.

Thank you very much for being with us. As Senator Godfrey said, your testimony was excellent and it will certainly help us in our consideration of this motion.

Senator Fairbairn: Because the testimony will be on public record and can be distributed, perhaps it will be helpful to you and those who work with you in getting the subject across to the native people.

Mrs. Weaselchild: Thank you for inviting me.
The committee adjourned.

[Traduction]

culture indienne que l'éducation sexuelle était un sujet tabou. Vous parlez à un groupe de personnes qui ont grandi probablement à une époque où ce n'était pas exactement le sujet de conversation à table. Nous constatons que le tabou qui entoure l'éducation sexuelle est un problème dans toutes les couches de la société.

La plupart des centres constatent que ce problème est commun à toutes les cultures et à toutes les couches de la société. De fait, je sais qu'au centre de Winnipeg, qui m'intéresse plus particulièrement, on a constaté que plus on a un niveau de vie élevé, plus on devient raffiné dans la façon de ne pas parler de ce problème parce qu'on a plus honte.

Merci d'avoir été avec nous. Comme le sénateur Godfrey l'a dit, votre témoignage était excellent et il nous aidera certainement dans notre examen.

Le sénateur Fairbairn: Étant donné que le compte rendu de la réunion sera publié, il serait peut-être utile, à vous et à vos collaborateurs, d'en faire part aux autochtones intéressés.

Mme Weaselchild: Je vous remercie de m'avoir invitée.
La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

(On the subject-matter of Bill C-15):

From the Alberta Native Women's Association:

Ms. Donna Weaselchild, President.

(Sur la teneur du Projet de loi C-15):

Du «Alberta Native Women's Association»:

M^{me} Donna Weaselchild, présidente.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, March 26, 1987

Le jeudi 26 mars 1987

Issue No. 17

Fascicule n° 17

Fourteenth proceedings on:

Quatorzième fascicule concernant:

Consideration of the subject-matter of Bill C-15, "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act"

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15, «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada»

Third and Final proceedings on:

Troisième et dernier fascicule concernant:

Consideration of the subject-matter of Bill C-45, "An Act to authorize the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and to provide for other matters in connection therewith"

L'étude de la teneur du Projet de loi C-45, «Loi autorisant l'aliénation de biens situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission d'énergie du Nord canadien et prévoyant des mesures connexes»

INCLUDING:

The Report of the Committee on the subject-matter of *Bill C-45*

Y COMPRIS:

Le rapport du Comité sur la teneur du *Projet de loi C-45*

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, March 19, 1987:

«With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Marshall:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-45, An Act to authorize the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and to provide for other matter, in connection therewith in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 4, 1986:

«With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 19 mars 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-45, Loi autorisant l'aliénation de biens situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission d'énergie du Nord canadien et prévoyant des mesures connexes, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 novembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 26, 1987
(20)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:35 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Godfrey, Neiman and Nurgitz. (8)

Other Senator present: The Honourable Senator Lucier. (1)

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

(On the subject-matter of Bill C-15, "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act").

From Queen's University:

William L. Marshall, Ph.D., Director, Kingston Sexual Offenders' Clinic.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

Dr. Marshall made a statement and answered questions.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 19th, 1987, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-45, intituled: "An Act to authorize the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and to provide for other matters in connection therewith".

The Honourable Senator Lucier made a statement.

The Honourable Senator Buckwold moved,—That the subject-matter of Bill C-45 be reported to the Senate, recommending that the said Bill when examined by the Senate, be favourably considered.

The question being put on the motion, it was,—
Resolved in the affirmative.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 MARS 1987
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Godfrey, Neiman et Nurgitz. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Lucier. (1).

Également présents: Les sténographes officielles du Sénat.

Témoin:

(Sur la teneur du projet de loi C-15 intitulé «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada»).

De l'Université Queen's:

William L. Marshall, Ph.D., directeur, Clinique pour délinquants sexuels de Kingston.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-15 intitulé «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

Le Dr Marshall fait un exposé et répond aux questions.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 mars 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-45 intitulé «Loi autorisant l'aliénation de biens situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission d'énergie du Nord canadien et prévoyant des mesures connexes».

L'honorable sénateur Lucier fait un exposé.

L'honorable sénateur Buckwold propose—Que le Comité fasse rapport au Sénat de son étude du projet de loi C-45 et recommande que ledit projet de loi reçoive un accueil favorable de la part du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 00, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, March 26, 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred the subject-matter of the Bill C-45, An Act to authorize the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and to provide for other matters in connection therewith, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, March 19, 1987, examined the said subject-matter and now reports that it recommends that the said Bill, when examined by the Senate, be favourably considered.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 26 mars 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déférée la teneur du Projet de loi C-45, Loi autorisant l'aliénation de biens situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission d'énergie du Nord canadien et prévoyant des mesures connexes, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 19 mars 1987, étudié ladite teneur et recommande que, lorsqu'il étudiera le projet de loi, le Sénat le considère favorablement.

Respectueusement soumis,

Le président

Joan B. Neiman

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, March 26, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-45, to authorize the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and to provide for other matters in connection therewith, and the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this morning we will first deal with Bill C-15, since Dr. Marshall, our witness, has time constraints placed upon him. We will then proceed to deal with the subject matter of Bill C-45.

We are indeed pleased to have Dr. Marshall with us this morning. We are well aware of his long involvement with and expertise in the field that we are studying, somewhat peripherally in dealing with the legal impact of the proposed changes to the Criminal Code. Please proceed, Dr. Marshall.

William L. Marshall, Ph.D., Director, Kingston Sexual Offenders' Clinic: I thank senators for the opportunity to speak before the committee. I have worked with sexual offenders, primarily child molesters and rapists, for the past 17 years. The latter six of those years have been spent primarily working with child molesters in two settings, in the penitentiaries and in the clinic. I, along with Dr. Robert MacCallden, set up the first treatment program for sex offenders in the federal penitentiaries in Canada in 1973. In that year I also opened a community out-patient clinic, which is still in operation today and which sees, presently, approximately 130 clients a year, who are, for the most part, child molesters. I see at first hand the effects of the behaviour of these fellows both on their families and upon the victims, and I also see the impact of the whole process upon them. Although I have a degree of compassion for these fellows, most of my concerns rest with the victims. In fact, the reason for my staying with this business over the years—which is not altogether the most enjoyable occupation one could have—is that if I can do anything to change these fellows, there will be less injury and distress to children in the future.

One of the most serious problems confronting our clinic—and, it is my understanding, in other clinics around the world—is that of getting these fellows into treatment and having them stay in treatment. That is an extremely difficult task. Part of this difficulty lies in whether or not the judicial process proceeds effectively to conviction. It rarely does.

I should add that I also serve on committees, both in Kingston and in Belleville, for the processing of child abuse problems, from both the victims' and the offenders' sides. Far and away the majority of cases are just not presentable in court, and that is because the child is too young. Any child under 12 presents a difficulty for the prosecutor in terms of bringing that child into the court and presenting the evidence in a man-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le 26 mars 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le teneur du projet de loi C-45 autorisant l'aliénation de biens situés dans le Territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission d'Énergie du Nord canadien, et prévoyant des mesures connexes, ainsi que la teneur du projet de loi C-15 modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous étudierons d'abord ce matin le projet de loi C-15, puisque le Dr Marshall, notre témoin, doit respecter certaines contraintes horaires. Nous passerons ensuite à l'examen du projet de loi C-45.

Il nous fait réellement plaisir d'avoir ce matin avec nous le Dr Marshall. Nous connaissons sa longue expérience et sa compétence dans le domaine que nous étudions, assez superficiellement, à savoir l'incidence légale des changements proposés au Code criminel. La parole est à vous Dr Marshall.

M. William L. Marshall, ph.d., directeur, Clinique de délinquance sexuelle de Kingston: Je remercie les sénateurs de me donner l'occasion de témoigner devant le Comité. Il y a 17 ans que je travaille avec les délinquants sexuels, surtout les personnes agressives d'enfants ou les violeurs. Depuis six ans, je travaille surtout dans les centres de détention et à la clinique avec les agresseurs d'enfants. En collaboration avec le Dr Robert MacCallden, j'ai conçu le premier programme de traitement pour les contrevenants sexuels dans les pénitenciers fédéraux canadiens en 1973. Cette année-là, j'ai également ouvert une clinique de jour communautaire, qui fonctionne encore aujourd'hui, et qui voit environ 130 clients par année, dont la plupart sont des personnes ayant commis des infractions sexuelles contre les enfants. J'ai une expérience directe des répercussions du comportement de ces personnes sur leurs familles et sur leurs victimes, et je vois aussi quel effet l'ensemble du processus pénal a sur eux. Bien que j'aie une certaine compassion pour ces gens, ma principale préoccupation va vers les victimes. En fait, si j'ai continué de travailler dans ce domaine au fil des années, car ce n'est pas l'emploi le plus gai que l'on puisse occuper, c'est à cause du désir de faire quelque chose pour changer ces personnes pour que, demain, il y ait moins d'enfants blessés et désespérés.

Un des plus graves problèmes confrontant notre clinique, et, me dit-on, d'autres cliniques ailleurs dans le monde, est celui d'amener ces personnes à se faire traiter et à poursuivre le traitement. Cela est extrêmement difficile. Cette difficulté découle en partie de la décision que prend ou non l'appareil judiciaire de procéder à une condamnation. Car il le fait rarement.

J'ajouterais que je suis également membre de plusieurs comités, à Kingston et à Belleville, pour le traitement des problèmes touchant les sévices aux enfants, à la fois du point de vue des victimes et de celui des délinquants. Les tribunaux ne peuvent pas être saisis de la très très grande majorité de ces cas, l'enfant étant trop jeune. Il est, en effet, difficile pour un procureur d'amener un enfant de moins de 12 ans devant le tri-

[Text]

ner that will likely lead to conviction. Prosecutors do not go into court, as I am sure senators are aware, unless they are fairly sure they can get a conviction. Therefore, a child presents two problems. One is his credibility, given that the child gives evidence under the same rules as those applying to adults and is expected to maintain the same standards of credibility. A child is expected to understand oaths, complicated questions and the like. Secondly, in these cases there is often no independent corroboration of the child's evidence. Under our present laws, the judge must instruct the jury that the uncorroborated evidence of a child does not constitute grounds for conviction. Those are the basic reasons why most of these cases do not end up in court.

Therefore, I get chaps coming to me either voluntarily or through referral by some social agency or by their lawyers, because at this point they are at the front end of the prosecutorial process. Then, if the case does not go to court, these chaps do not continue their treatment. When they first come to me, most of them are committed to the assessment and treatment process. When it becomes clear that the court cannot proceed with prosecution and that they will be let off, so to speak, and not even found not guilty, the majority of them either withdraw from treatment or, at the very least, are difficult to keep in treatment.

It has been my experience, and it is certainly my understanding that the same sentiment is shared by people with whom I have had close contact over the years in other countries, that unless these chaps are under some kind of pressure from outside of themselves, they simply do not stay in treatment. They seek treatment in the first instance only when they are under some kind of pressure or threat from the judiciary or from someone else. If they do seek treatment and the threat is withdrawn, why, they just discontinue treatment.

We have just completed a long term follow-up of patients. This may not be a remarkably large sample, as Dr. Bradford notes in his response to my remarks—I imagine that John will never speak to me again, but there you are—nevertheless, the numbers are as high as one is likely to get in terms of consistent follow-up over a number of years. Thus far, the maximum years of follow-up are 11; the minimum is 1.5 and the average is 4.5. We were able to get recidivism data from independent and non-official sources, from children's aid societies, for example, or from unofficial police findings. I have already mentioned that many of these cases do not proceed to prosecution. Nevertheless, the police will provide me with evidence indicating, for example, that a child has mentioned that a certain man offended against her. Since he did it before, it seems highly likely that he will do it again if that is what the child said. But such a case is not up to the task of meeting the court's requirements, so it does not proceed to prosecution.

One of the things I was asked to do today is distinguish amongst the subgroups of child molesters. Of those men who molest little girls, 42 per cent in this 4.5 year period reof-

[Traduction]

bunal pour qu'il fournisse des éléments de preuve menant à une condamnation. Un procureur ne se présente pas devant un tribunal, comme les sénateurs le savent certainement, à moins d'être assez sûr de pouvoir obtenir une condamnation. A cet égard, un enfant présente des problèmes de deux ordres. D'abord le problème de sa crédibilité, puisque le témoignage d'un enfant est soumis aux mêmes règles que celles régissant les témoignages d'adultes et qu'on s'attend au même degré de crédibilité. Un enfant est censé comprendre les serments, les questions compliquées, etc. Deuxièmement, il est souvent impossible dans ces cas de corroborer le témoignage de l'enfant. Or, en vertu de nos lois, le juge doit informer le jury que le témoignage non corroboré d'un enfant ne peut servir de fondement à une condamnation. Voilà essentiellement pourquoi la plupart de ces causes ne sont pas soumises à un tribunal.

C'est pourquoi je reçois des hommes qui viennent d'eux-mêmes ou qui me sont envoyés par un organisme spécial ou par un avocat, et qui sont au seuil d'une poursuite. Si l'affaire n'est pas référée à un tribunal, ces hommes ne poursuivent pas leur traitement. Lorsqu'ils arrivent ils sont presque tous d'accord pour qu'il y ait une évaluation et un traitement. Mais dès qu'il appert qu'un tribunal ne pourra porter aucune condamnation, qu'ils seront donc libérés, pour ainsi dire, et qu'ils ne seront même pas jugés non coupables, la majorité d'entre eux cessent le traitement ou, c'est le moins qu'on puisse dire, ne demeurent en traitement qu'à contre-cœur.

D'après mon expérience, je crois savoir que beaucoup de gens avec qui j'ai été en étroite communication depuis des années dans d'autres pays pensent comme moi que si ces gars ne sont pas soumis à une certaine pression extérieure ils abandonnent le traitement. Ils n'y viennent d'ailleurs que s'ils y sont contraints ou sous la menace de l'appareil judiciaire ou de quelqu'un d'autre. Et lorsqu'ils cherchent à se faire traiter et que la menace tombe, ils interrompent tout simplement le traitement.

Nous venons d'effectuer un suivi à long terme de nos patients. Notre échantillon n'est peut-être pas extrêmement grand, comme le Dr Bradford le signale dans sa réponse à mes observations, je suppose que John ne me parlera plus jamais mais on en est là, néanmoins, c'est un échantillon aussi représentatif qu'on puisse espérer obtenir du point de vue d'un suivi soutenu sur plusieurs années. Jusqu'ici, le nombre maximum d'années de suivi est de 11 et le minimum de 1,5, la moyenne étant de 4,5. Nous pouvons obtenir sur les récidivistes des données de sources indépendantes et non officielles, de sociétés d'aide à l'enfance, par exemple, ou de relevés de police inofficiels. J'ai dit qu'un grand nombre de ces cas ne donnent pas lieu à une condamnation. Cependant, la police peut me donner des faits mentionnant par exemple qu'un enfant a indiqué que tel ou tel homme l'a agressé. Puisque cet homme a déjà fait cela auparavant, il est probable qu'il recommencera si c'est ce que l'enfant dit. Un tel cas n'a pas ce qu'il faut pour être présenté devant un tribunal, alors aucune condamnation n'est portée.

Une des choses que l'on m'a demandé de faire aujourd'hui est de définir les différents sous-groupes de personnes agressant sexuellement les enfants. Quarante-deux pour cent des

[Text]

fended, according to these unofficial records. Official records would indicate that slightly less than one-third of the men reoffend, which is to say that the official records are obviously a poor estimate. When someone has already committed one of these offences and is accused again, the odds of that case going to court are much, much higher than they are in the case of a first offender. Therefore, when the official records—which indicate only that he was charged, not convicted, of the offence—underestimate the real record of recidivism, we could conclude that the judicial process is failing. The homosexual child molester is not an accurate description. I should refer to them as men who molest boys, because, in fact, only one-third of those men who molest boys are homosexually oriented with respect to adults. That is, two-thirds of them are more attracted to females than they are to males. Let me digress for a moment. Those two-thirds of the men who molest boys, who are of a heterosexual orientation—that is, they prefer females—will tell you that the kinds of things they prefer about young boys, the kind of boys they look for, are those who have features that are female-like. In addition to having an absence of bodily hair and a small penis, they have soft skin and shapes more like women; and, characteristically, because of those features, their victims are younger than those men who are homosexual in orientation.

The men who are homosexual in orientation—that is, one-third of those who molest little boys—prefer boys with male-like features. They like pubic and body hair. They like a masculine shape, and consequently they target older victims.

However, of the men who molest little boys, 42 per cent of them recidivate over this four and a half-year period. Again, that is almost three times the number that the official records would indicate.

Likewise, 21 per cent of the incest offenders reoffended over that period of time. The official records said that 6 per cent recidivated, which is close to the kind of figures that Dr. Bradford mentioned. I thought that was an important distinction. I agree with Bradford that we do not have anything like the numbers of the Danish studies, and so on, but there is no way that we would get those kinds of numbers and have access to those unofficial records. The fact that we work in close connection with the police and the Children's Aid Society in small towns, such as Kingston, Belleville, Brockville, Cornwall, Cobourg, and the like, allows us to get access to those unofficial records. If I worked in Toronto I would have much more difficulty and probably would not be able to get access to those unofficial records; and furthermore the police probably would not know that kind of information in a large city like Toronto, that they would know in small places like Kingston.

So 21 per cent of the incest offenders reoffended, and it is interesting that all but 4 per cent of them reoffended against other people's children. In other words, only 4 per cent of them reoffended against their own children or children of which they

[Traduction]

hommes qui abusent de petites filles au cours de cette période de 4,5 années ont récidivé selon ces dossiers officiels. Les données officielles indiqueraient qu'à peine moins d'un tiers de ces hommes ont récidivé, ce qui signifie que les statistiques officielles sont très approximatives. Lorsqu'une personne a déjà commis une de ces infractions et recommence il y a beaucoup plus de chances que l'affaire aille en cour que s'il s'agit d'une première fois. Par conséquent, lorsque le dossier officiel, qui indique seulement qu'il a été accusé, non pas condamné, pour un infraction, sous-estime le taux réel de récidivisme, nous pourrions conclure que l'appareil judiciaire ne remplit pas sa tâche. L'expression «homosexuels qui abusent des enfants» n'est pas exacte. Je dirais plutôt qu'il s'agit «d'hommes qui abusent de petits garçons», parce qu'en fait seulement un tiers des hommes qui s'en prennent à des garçons sont des homosexuels dans leurs rapports avec les adultes. C'est-à-dire que deux tiers d'entre eux sont plus attirés par les femmes que par les hommes. Permettez-moi une digression. Ces deux tiers d'hommes qui s'en prennent à des garçons mais qui sont des hétérosexuels, c'est-à-dire qu'ils préfèrent les femmes, vous diront que ce qu'ils préfèrent chez les jeunes garçons ou le type de jeunes garçons qu'ils cherchent sont ceux qui ont des traits féminins. Ils veulent du corps sans poils et qui ont un petit pénis, mais qui ont la peau douce et des formes ressemblant à celles des femmes; et, typiquement, à cause de ces traits leurs victimes sont plus jeunes que les victimes des hommes homosexuels.

Ces derniers, c'est-à-dire un tiers de ceux qui s'en prennent à des petits garçons, préfèrent des garçons qui ont des traits mâles. Ils aiment voir du poil sur le pubis et sur le corps; ils aiment les formes masculines et c'est pourquoi ils choisissent des victimes plus âgées.

Mais 42 p. 100 des hommes qui s'en prennent à de petits garçons récidivent au cours de cette période de quatre ans et demi. C'est une nouvelle fois près de trois fois le nombre figurant dans les dossiers officiels.

De même, 21 p. 100 de ceux qui commettent l'inceste ont récidivé au cours de cette période. Les dossiers officiels indiquent que seulement six ont récidivé, chiffre qui se rapproche de ceux mentionnés par le D^r Bradford. J'ai trouvé que c'était une distinction importante. Je suis d'accord avec lui que nous sommes loin d'avoir des chiffres comme ceux fournis par les études danoises etc., mais il n'y a absolument pas moyen d'obtenir de tels chiffres et d'avoir accès à ces dossiers officiels. Le fait que nous travaillions en étroite collaboration avec la police et la Société d'aide à l'enfance dans des petites villes comme Kingston, Belleville, Brockville, Cornwall, Cobourg et d'autres, nous donne accès à ces dossiers officiels. Si je travaillais à Toronto, j'aurais beaucoup plus de difficulté et n'aurais probablement pas accès à de tels dossiers; et de toute façon la police n'aurait probablement pas ce genre de renseignements à donner dans une grande ville comme Toronto, contrairement à ce qu'elle peut faire dans des petites villes comme Kingston.

Donc 21 p. 100 de ceux qui commettent l'inceste récidivent, et il est intéressant de noter que tous, sauf 4 p. 100, ont récidivé contre des enfants d'autres personnes. En d'autres mots, 4 p. 100 seulement ont récidivé contre leurs propres enfants ou

[Text]

were a surrogate parent. The other 17 per cent offended against someone else's child.

If we treat them, we improve things, but not as astonishing as some people would have you believe. Let me run through the repeat figures for the treated chaps. Of the men who molest little girls, 18 per cent of them recidivated. That is far from what I would like it to be; but, of course, it's a substantial improvement over 42 per cent.

Of the men who molest little boys, 15 per cent recidivated; and, of the incest offenders, 8 per cent who were treated recidivated.

I agree with Bradford that those people can be treated—obviously that is what those figures tell you—but it is not an easy task. In the first place, it is a very difficult task. Bradford is correct in pointing out that I do not have medical qualifications and I am not permitted to access to hormonal manipulations. So I am not as confident as he is, or, likewise, are they as effective as he would have it—but we will see on the evidence.

It is clear that from a variety of perspectives something can be done with those fellows, but it is a difficult task; and the most difficult aspect of it is to keep them in treatment—and the judicial process plays a crucial role in that. As I have said, I work on those committees, in Kingston and Belleville, and I have close contact with the victims as a result. I also work closely with the Children's Aid Society; so I have seen a lot of the victims at first hand. The really difficult stress for the children is often after they have reported the matter. It is often very stressful for them, of course. I am not trying to downplay the dreadful consequences of the behaviour of those men toward the children.

Let me get back to that later, and for the moment, let me concentrate on the effects once those children report the matter. In the first place, it is a very stressful thing for them to report it. That is clear, because almost always the abuse goes on for some time before the children report it. So it must be difficult for them to tell. When they do tell, the first response of everyone, including their parents, and so on, in most cases—and particularly in the incest cases—is not to believe the children. That might seem a bit unkind and unparentlike, but you can imagine how difficult it is for a woman to believe the child, when she has been married to a man for some years, and presumably married him and stayed with him all of those years because she loved him, and then her daughter tells her that he has been having sexual relations with her for some time. It is not surprising that it is difficult for a woman to believe that. With almost every patient that we see, their relatives and friends at first do not believe that the man did that, because, for the most part, these are ordinary chaps: they live in society like everyone else; they do not have two heads; and everyone thinks that they are just like everyone else. They cannot believe that this man, whom they have known for all those years—especially in the case when they have lived with the man all those years—has done such an awful thing.

[Traduction]

contre des enfants dont ils étaient les parents adoptifs. Les autres 17 p. 100 ont commis une infraction contre l'enfant d'une autre personne.

Si nous les traitons, nous améliorons les choses, mais pas autant que certains voudraient vous le faire croire. Permettez-moi de vous rappeler les chiffres pour les hommes qui ont été traités. Dix-huit pour cent des hommes qui abusent des petites filles récidivent. C'est bien loin de ce que j'aimerais voir, mais c'est quand même beaucoup mieux que 42 p. 100.

Quinze pour cent des hommes qui abusent de petits garçons récidivent et parmi les incestueux, 8 p. 100 de ceux qui ont été traités récidivent.

Je suis d'accord avec M. Bradford que des gens peuvent être traités, c'est de toute évidence ce que les chiffres nous disent, mais ce n'est guère facile. Tout d'abord, c'est une tâche très difficile. Il a raison de souligner que je n'ai aucune compétence médicale et n'ai aucun accès à des manipulations hormonales. Je n'y ai donc pas aussi confiance que lui, d'autant qu'elles ne sont peut-être pas aussi efficaces qu'il le dit; mais les faits trancheront.

Ce qui est clair, c'est qu'à divers points de vue quelque chose peut être fait avec ces types, bien que ce soit difficile; le plus difficile c'est de les garder en traitement, et là l'appareil judiciaire a un rôle crucial à jouer. Comme je l'ai dit, je fais partie de ces comités à Kingston et à Belleville et je suis donc en rapports étroits avec les victimes. Je travaille aussi étroitement avec la Société d'aide à l'enfance; j'ai donc rencontré personnellement un très grand nombre de victimes. C'est souvent après qu'ils ont parlé de l'incident que les enfants vivent une difficile période de stress. Car cela est très stressant pour eux évidemment. En disant cela je ne cherche pas à minimiser les conséquences épouvantables des actes commis par ces hommes contre ces enfants.

J'y reviendrai tantôt, mais pour l'instant je voudrais examiner ce qui se passe quand l'enfant parle de ce qui est arrivé. Disons tout d'abord que c'est très stressant pour lui d'en parler. C'est évident parce que, dans presque tous les cas, l'enfant subit assez longtemps le mauvais traitement avant d'en faire rapport. Ce doit être difficile pour eux de tout raconter. Lorsqu'ils le font, la première réaction des adultes—y compris les parents, dans la plupart des cas, et plus particulièrement dans les cas d'inceste—est de ne pas les croire. Cette attitude peut sembler indigne de la part d'un parent mais imaginez-vous comme il peut être difficile pour une femme de croire son enfant lorsqu'elle est mariée au père depuis un certain nombre d'années et qu'elle est restée avec lui parce qu'elle l'aimait; soudainement, sa fille lui avoue que son père a des relations sexuelles avec elle depuis un certain temps. Ce n'est pas étonnant qu'il soit difficile pour une femme de croire cela. Dans presque tous les cas, les parents et amis de l'enfant ne peuvent croire que l'homme, qui paraissait tout à fait ordinaire, ait agi de la sorte; la plupart d'entre eux fonctionnent dans la société comme tout le monde, ils n'ont pas deux têtes et tout le monde les perçoit comme monsieur tout le monde. Ils ne peuvent croire que cet homme, qu'ils connaissent depuis si longtemps—surtout lorsqu'ils ont vécu avec cet homme toutes ces années—a fait quelque chose d'aussi affreux.

[Text]

The first response to the child is not to be believed. After a while, when the evidence is fairly clear, usually the mother of the child will begin to believe her, and the Children's Aid will believe her; but nevertheless they put the child through a rigorous process to be convinced that they believe her. The child has then to tell the police and she has to go through the same process. It is a torturous process, and probably it is a bit torturous for anyone who is the victim of any kind of personal attack.

In those cases, however, what the child ends up with, after all of that turmoil—after not being believed for a long time, and after having to be interrogated by all manner of people under all kinds of circumstances—is that nothing happens in the majority of cases; it does not proceed to prosecution.

It is a very clear message to children, and I have had children say to me "Obviously people don't really believe me or he would have been prosecuted", or "Obviously they don't take this seriously". So I think the damage to children by an ineffective judicial process is almost as bad as the damage done to them by the offender; and I really think that the legal process has to be sorted out in a way that makes life much more tolerable for the children and puts them in a position where they feel that they can report this without continuing their suffering at the hands of all manner of other people.

I have been in court many times as an expert witness, and I must say that for the first several times I was there I found it extremely intimidating. All those people running around in robes, and the like, particularly in the higher courts, is a bit overwhelming for someone who is inexperienced in that sort of thing. The judge sits away up on high. All of that is probably necessary, but it is intimidating to the everyday adult citizen, and it must be positively terrifying and overwhelming to a child. For a child to be sitting in a room where the very fellow that she has accused of doing those things to her, who is often in a position of power, vis-a-vis outside the courtroom, is sitting there glaring at her throughout the whole process, it is amazing to me that she can ever give testimony in a court. I saw the end result of that just last week. A young woman who is now 16 years of age went through that process, reporting her fatand her brother for sexually molesting her from the time she was seven until she was 13 or 14. She broke down several times in court because those two men were sitting there looking at her. One was in the dock and the other was in the court. It was a terrible experience for her, and she was 16. It must really be impossible for an eight, 10 or 12-year old to go through that kind of process.

I am not bound and determined that we should string up every one of those fellows and make it easy to convict them. I do not think that is at all proper. We have to have a careful judicial process. Presently the judicial process does not allow the entry of what seems to me to be relevant and important evidence from a child and does not set the occasion so that the child can be forthcoming. If children ever do misrepresent the degree of obtrusiveness in sexual molestation, it is simply because they feel that no one is believing them, and they are

[Traduction]

Donc, la première réaction est ne pas croire l'enfant. Après un certain temps, lorsque les faits deviennent probants, la mère se mettra à croire l'enfant, tout comme les services d'aide à l'enfance; toutefois, ils soumettront quand même l'enfant à un processus rigoureux avant d'être convaincus. L'enfant doit ensuite raconter son histoire à la police et se soumettre au même processus. C'est de la torture, tout comme dans les cas de toutes les victimes d'agression.

Toutefois, après tout cet émoi, après avoir dû affronter l'incrédulité et les interrogatoires de toutes sortes de personnes dans toutes les circonstances possibles, rien ne se produit dans la majorité des cas; l'accusation ne donne pas lieu à une condamnation.

Le message qu'on transmet ainsi aux enfants est très clair; certains d'entre eux m'ont dit que les gens ne les croyaient pas vraiment ou sinon le coupable aurait été condamné, ou encore qu'ils ne prennent évidemment pas la situation au sérieux. C'est pourquoi je pense que les torts que cause aux enfants une procédure judiciaire inefficace est presque aussi grave que les préjudices que leur a causés le contrevenant; je suis vraiment d'avis que le système judiciaire devrait être modifié pour que les enfants aient une vie plus tolérable et qu'ils soient confiants en rapportant des abus sexuels sans craindre de continuer de souffrir aux mains de toutes sortes d'autres personnes.

J'ai souvent comparu en cour à titre d'expert et j'avoue que j'ai trouvé cette expérience extrêmement intimidante, du moins les premières fois. C'est atterrante pour quelqu'un qui n'est pas habitué à ce genre de choses de voir toutes ces personnes vêtues de toges, plus particulièrement dans les tribunaux des instances supérieures. Le juge est toujours assis de façon à dominer l'assistance. Tout cela est probablement nécessaire; mais si le citoyen adulte est impressionné, imaginez-vous ce que ce doit être pour un enfant, terrifiant et traumatisant sans aucun doute; et puis, d'être assise dans une salle où l'homme qu'elle accuse de l'avoir agressée, qui se trouve souvent dans une position de force dans la vie de tous les jours, est là qui l'observe durant tout le processus. Je suis étonné que des enfants trouvent la force de témoigner en cour. J'en ai vu les résultats la semaine dernière à peine. Une jeune femme, maintenant âgée de 16 ans, avait entamé des poursuites contre son père et son frère qui l'avaient agressée sexuellement depuis l'âge de sept ans jusqu'à 13 ou 14 ans. Elle a éclaté en sanglots plusieurs fois durant le procès parce que ces deux hommes étaient là, en face, en train de la regarder, l'un assis sur le banc des accusés et l'autre dans l'assistance. C'était pour elle une terrible expérience et elle était âgée de 16 ans. Imaginez-vous à quel point cela peut être difficile pour un enfant de 8, de 10 ou de 12 ans.

Je ne suis pas convaincu de ce qu'il faille mettre la main au collet de tous ces contrevenants et faciliter leur condamnation. Je ne crois pas que ce serait approprié. Il nous faut instituer une procédure judiciaire vigoureuse. À l'heure actuelle, le système n'admet pas le témoignage d'un enfant que je considère comme pertinent et important et n'incite pas les enfants à rapporter des agressions. Si les enfants relatent l'incident en modifiant les faits, c'est uniquement parce qu'ils sentent que personne ne les croit et doivent se soumettre à cette torture. C'est

[Text]

put through this torture. So I really think that not only would this process in Bill C-15 allow a change in law that would allow child evidence to be presented in a way that would allow juries and judges to make up their mind about it, but it would also be likely to increase the honesty or veracity of the child's report with respect to the details of the offence. I really think that is true. In addition to those benefits to the child, there is the real benefit that prosecuting the chap gets him into a treatment program, usually speaking, and keeps him there until treatment has been satisfactorily administered, which, even given those figures which are less than satisfactory, nevertheless markedly reduces the number of victims that will suffer in the future. Any effective treatment program, however marginally effective it is, is inordinately cost beneficial in terms of both suffering and for that matter financially, the cost of court processes and jailing and so on. I think the bill goes a long way toward satisfying those things.

Let me go back a bit, because earlier I said that I would mention something about the threat of these men during the sexual activities. They are not—and I would stand before any committee anywhere, as I have on many occasions—and declare that these men are not altogether harmless fondlers. It is certainly true that a number of them are harmless. We have evidence, and it is not just mine—evidence has also been presented at meetings by people who work at the Clark Institute of Psychiatry, by Dr. Ron Langevin and by Dr. Gene Abel, who is the most eminent researcher in the United States on this subject and by myself—that between 20 and 25 per cent of these men engage in gratuitous violence on their victims at some point in their sexual encounters with them and that at least 30 per cent of them attempt intercourse, vaginal or anal, with their victims. We had a man that attempted vaginal intercourse with a nine month old child. The age of the child does not rule out the possibility that these men will attempt such action. I have videotapes I can show you that have been made and sold in this country and in the United States showing men having intercourse with victims as young as four years of age. The pornography issue is another issue, but it is associated with this business to a very important degree.

I said that 20 to 25 per cent of the offenders will engage in such activity. We found in a long-term study of 11 years—Gene Abel, in his work in the United States, has much larger numbers than we do and has followed them up for an equal amount of time—that the degree of intrusiveness in the sexuality of these offenders, running all the way from fondling to intercourse, and the degree of violence perpetrated—gratuitous violence, not necessarily for the commission of the act—increases over time. So the more often a man offends against a child, the more likely he is to be sexually intrusive and the more likely he is to be physically violent to the child. So when I give the rates of 20 to 25 per cent, I do not mean that things will stay that way. If you take any group of these fellows and follow them for 10 years, you will find that the percentage of these people who engage in intrusive and violent behaviour increases very substantially. So, even though it is only 25 per cent of the total, sooner or later most of them get around to being more intrusive and violent in their behaviour.

[Traduction]

pourquoi je pense que le projet de loi C-15 aurait non seulement pour effet de modifier la loi en vue d'admettre le témoignage d'un enfant, ce qui permettrait au jury et au juge de se faire une idée, mais également d'accroître le caractère honnête ou véridique des détails que l'enfant communique au sujet de l'infraction. J'en suis persuadé. Outre ces avantages pour l'enfant, il faut également tenir compte du fait que le contrevenant condamné doit se soumettre en règle générale à un traitement, jusqu'à ce que les résultats soient satisfaisants; en effet, même si les statistiques révèlent des résultats moins que satisfaisants, il n'en reste pas moins que le traitement réduit sensiblement le nombre des futures victimes. Un traitement efficace, aussi peu satisfaisants que puissent être les résultats, est à tous points de vue justifié puisqu'il atténue la souffrance et réduit les frais judiciaires et d'emprisonnement, etc. Je crois que le projet de loi vise à régler ces questions.

Permettez-moi de revenir en arrière puisque j'ai dit tout tôt que je vous décrirais le genre de menaces que font ces hommes durant leurs activités sexuelles. Je suis prêt à comparaître devant n'importe quel comité, comme je l'ai fait à de nombreuses reprises, et à déclarer que ces hommes ne se satisfont pas de caresses inoffensives. Il est vrai qu'un certain nombre d'entre eux sont inoffensifs. Nous avons des preuves—et pas seulement les miennes puisque d'autres qui travaillent à l'Institut de psychiatrie Clarke, Ron Langevin et Gene Abe, qui est d'ailleurs le chercheur américain le plus éminent dans ce domaine—que 20 à 25 p. 100 de ces hommes commettent des actes de violence gratuite à l'égard de leurs victimes à un moment ou à un autre de leur activité sexuelle et qu'au moins 30 p. 100 d'entre eux essaient de soumettre leurs victimes à une pénétration, vaginale ou anale. Nous connaissons le cas d'un homme qui avait tenté de pénétrer par le vagin un bébé de neuf mois. Il ne faut pas croire que l'âge de la victime élimine le risque de pareilles tentatives. Je peux vous montrer des bandes vidéo, qui d'ailleurs sont vendues au Canada et aux États-Unis, où des hommes pénètrent des enfants âgés de pas plus de quatre ans. La pornographie est une autre paire de manches mais elle est très étroitement liée à ce problème.

Je disais donc que 20 à 25 p. 100 des contrevenants s'adonnent à ce genre d'activités. Une étude qui a porté sur onze ans a révélé, tout comme les travaux que Gene Abe a effectués aux États-Unis—il a étudié un nombre de cas beaucoup plus grand que nous et en a assuré le suivi pendant aussi longtemps que nous—que le degré de gravité des agressions commises par ces contrevenants, depuis les caresses à la pénétration, et le degré de violence—qu'elle soit gratuite ou qu'elle ne soit pas directement sexuelle—augmente avec le temps. Ainsi, plus souvent un homme a des rapports sexuels et plus il est susceptible d'être physiquement violent avec l'enfant. C'est pourquoi les taux de 20 à 25 p. 100 que je vous ai donnés sont susceptibles de changer. Si vous prenez un groupe de ces contrevenants et suivez leur évolution durant dix ans, vous vous rendrez compte que le pourcentage de ceux qui adoptent un comportement sexuel violent s'accroît considérablement. Par conséquent, même si ce n'est que 25 p. 100 du total, tôt ou tard la plupart deviennent plus violents dans leurs contacts sexuels.

[Text]

Senator Buckwold: You gave us some figures on the recidivism rate for those who have undergone treatment. What is the rate for those who do not undergo treatment?

Dr. Marshall: Let me read the differences. With men who molest little girls, 42 per cent of them repeat in that average 4.5-year period if they are untreated, 18 per cent if they are treated. That is a substantial reduction. The rates are 42 per cent and 15 per cent for men who molest boys and 21 per cent and 8 per cent for men who molest their own children, who are almost always females. That is a statistically significant difference, which is not a great surprise, since it is obviously of very important clinical significance.

Senator Fairbairn: Dr. Marshall, earlier in your testimony you were discussing the problems of the credibility of children. You mentioned children under the age of 12 having problems. Did you mean that they were having problems of credibility with the judicial system or do you believe that children under 12 are themselves difficult witnesses, that it is difficult to accept them as credible witnesses?

Dr. Marshall: I did not mean the latter at all. I think that it is interfacing with the judicial system that is the real difficulty.

Senator Fairbairn: What are your views on the provisions in the bill for the use of videotaping in terms of cutting down this torturous process for the child and the threatening situation they are faced with after they have disclosed?

Dr. Marshall: I have seen a lot of these videotapes in a variety of centres. The thing that is clear to me is that there is no systematic training of the people who do the interviews. So you get a good deal of inconsistency. Some people seem to really lead the child in a way that reduced any confidence in the veracity of what the child is saying. I do not mean to say that the child misrepresents things, but I think that sometimes the child gets a bit confused and says things in response to the questions which may not necessarily reflect what exactly happened. In other cases the interviewer does not get information that the child has, information that we have seen independently collected. The process is very inconsistent, but that is one of the difficulties in doing these things. I entirely agree with Dr. Bradford that they do not have at the moment any scientific status; but I do not think that it means that we are not open to a proper procedure for validating these interviews and setting up proper training for the interviewers. However, that has not been done. On the other hand, I think it is gratuitous for Dr. Bradford to remark that it is easy to manipulate. I do not know that we know anything about this aspect really.

I have spent a lot of time in court. As you no doubt know, when you are called as an expert witness in court you very often have to endure going through other cases beforehand while waiting. I have seen a lot of adults on the stand giving evidence in all manner of cases, and a lot of them seem to me not to be remarkably creditable. If I were a member of a jury,

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Vous nous avez donné des statistiques sur le taux de récidivité de ceux qui subissent un traitement. Quel est le taux de récidivité de ceux qui ne suivent pas de traitement?

M. Marshall: Laissez-moi vous lire les statistiques. En ce qui concerne les agresseurs sexuels de petites filles, 42 p. 100 récidivent durant une période moyenne de 4,5 ans s'ils ne sont pas traités, et 18 p. 100 s'ils sont traités. C'est une amélioration considérable. Les taux se chiffrent à 42 p. 100 et à 15 p. 100 respectivement pour ceux qui agressent sexuellement les garçons, et 21 p. 100 et 8 p. 100 pour ceux qui agressent leurs propres enfants, leur fille la plupart du temps. Les écarts sont considérables, ce qui n'est pas étonnant vu l'efficacité du traitement.

Le sénateur Fairbairn: Docteur Marshall, vous avez parlé plus tôt des problèmes suscités par la difficulté à croire les enfants. Vous avez dit qu'il y a des problèmes de ce genre en ce qui concerne les enfants de moins de 12 ans. Vouliez-vous dire que les autorités judiciaires ne croient pas les enfants ou bien que les enfants de moins de 12 ans sont eux-mêmes des témoins difficiles, et qu'il est difficile d'admettre leur témoignage comme un témoignage crédible?

M. Marshall: Mais pas du tout. Je pense que ce sont les rapports avec les autorités judiciaires qui posent le plus de problèmes.

Le sénateur Fairbairn: Quel est votre avis sur les dispositions du projet de loi portant sur l'utilisation de bandes vidéo? Croyez-vous qu'elles pourraient atténuer la torture à laquelle sont soumis les enfants et la gravité des menaces auxquelles ils doivent faire face après avoir divulgué les renseignements?

M. Marshall: J'ai regardé beaucoup de ces bandes vidéo dans divers centres. Il m'apparaît évident que les interviewers ne sont pas systématiquement formés pour leurs fonctions, d'où un manque total d'uniformité. Certains semblent diriger l'entrevue de telle sorte qu'on finit par douter de la véracité des déclarations de l'enfant. Je ne veux pas dire que l'enfant relate mal les événements mais qu'il devient un peu troublé et décrit les faits d'une façon qui ne correspond pas forcément à la réalité. Dans d'autres cas, l'interviewer n'obtient pas l'information de l'enfant, cette même information qui a été obtenue autrement. Le processus manque tout à fait d'uniformité, mais c'est une des difficultés auxquelles on doit s'attendre. Je conviens entièrement avec le docteur Bradford de ce que ces interviewers ne sont pas considérés comme des scientifiques mais je doute que, pour cette raison, nous devions nous retenir d'élaborer un moyen de valider ces entrevues et un programme de formation convenable pour les interviewers. Mais cela n'a pas encore été fait. Par ailleurs, je crois que le docteur Bradford fait une affirmation gratuite en disant qu'il est facile de corriger la situation. Je doute que nous sachions quoi que ce soit sur cet aspect.

J'ai passé beaucoup de temps en cour. Comme vous le savez sans doute, lorsqu'on est appelé à comparaître comme expert, il faut souvent assister à d'autres procès en attendant son tour. J'ai observé beaucoup d'adultes sur le banc des témoins dans toutes sortes d'affaires et beaucoup d'entre eux m'ont paru peu crédibles. Si j'étais juré, j'aurais beaucoup de doutes sur leurs

[Text]

I would have a lot of reservations about their evidence. I think the job of the judge and the jury is to make some judgment about the credibility of the witness. As I said in my response to Dr. Bradford, I think they have the most difficulty with expert witnesses because they are a bit in the dark as to the subject matter and have to give credibility to them necessarily. That is not true with the kinds of witnesses we are discussing, and I do not think it is necessarily true with videotapes. What strikes me as a problem with videotapes is that they vary considerably in length, so almost certainly they will have to be edited to be presented in court, and that presents an additional difficulty.

Senator Fairbairn: Almost everyone we have heard from has suggested that one of the difficulties is the question of national standards. If somebody came to you and said, "Well, the bill is passed and we are going to implement the video provision", and asked for your advice, what kind of team would you see as being the most effective or satisfying in carrying out such interviews?

Dr. Marshall: I think the problem is that there has not been any examination of how the interviews should be conducted to maximize the possibility of getting accurate information. I think Dr. Garbarino knows a lot more about this area than I do, I might add. However, at the moment, I do not think there is any procedure that you could say would work in advance of testing several stratagems to see which would maximize the possibility. Furthermore, I do not know that there is anyone remarkably qualified to do this at the moment. I think the people who ought to begin it are people such as Dr. Garbarino who know about children and who have done a lot of research with children in securing accurate information. They would be the kind of people whom I would like to see begin a research program that would end up defining a procedure for doing the interview and defining the training program that would teach people how to do it.

I do not think this is a remarkably difficult task if we had some guidelines to follow. I do not think you have to have special qualifications to do this, but simply having careful instruction and going through a training program, I think, would be sufficient. However, I think we are a fair way from that, unfortunately, at the moment.

I, personally, like the other suggestions in the bill, such as having the child removed from a face-to-face confrontation with the accused, although I agree with allowing the accused to have access to the videotape of what the child has said. That seems to me to be one significant step in the right direction.

Senator Doyle: Doctor, I suppose most of us have grown up in the majesty of the law and the proper attitude with which one should come to court, and the attitude with which we view the judge and the law that he represents. However, you are the second witness that we have heard in as many days who has made a particular point of the difficulties that the fact of the judge sitting on high presents to a child. I think you also showed that this can be very intimidating, even for adults, and I quite agree with you.

[Traduction]

témoignages. Je crois que le juge et le jury ont le devoir de poser un jugement sur la crédibilité du témoin. Comme je l'ai dit au docteur Bradford, je crois que ce sont les experts qui posent le plus de difficultés au jury puisqu'il ne connaît pas le problème à fond et est donc forcé de croire les témoins, ce qui ne vaut pas pour tous les témoins dont nous parlons ni des témoignages sur bandes vidéo. À mon avis, le plus grand inconvénient des bandes vidéo réside dans le fait que leur longueur varie considérablement, si bien qu'elles doivent parfois être raccourcies pour être admises en cour, d'où une nouvelle difficulté.

Le sénateur Fairbairn: Presque tous ceux qui ont comparu nous ont laissé entendre que les normes nationales posaient une difficulté. Si quelqu'un vous disait: «Eh bien, le projet de loi est adopté et nous allons mettre en application la disposition relative aux bandes vidéo», en vous demandant conseil; quelle type d'équipe s'acquitterait le plus efficacement de ces entrevues, à votre avis?

M. Marshall: L'ennui, c'est que nous n'avons pas suffisamment étudié comment structurer les entrevues pour en retirer le maximum de renseignements précis possible. Je crois que le docteur Garbarino connaît mieux que moi ce domaine. Il n'en reste pas moins que, pour le moment, je ne crois pas qu'il y ait de procédure qui puisse déterminer quel type de stratégie nous rapporterait le plus d'information. De plus, je ne crois pas qu'il y ait à l'heure actuelle quelqu'un qui soit suffisamment compétent pour élaborer ce genre de stratégie. Je crois que ceux qui devraient s'en occuper sont des personnes qui, comme le docteur Garbarino, connaissent les enfants et ont fait auprès d'eux maintes recherches pour obtenir des renseignements exacts. J'aimerais que ce soient des gens de sa compétence qui amorcent un programme de recherche qui, éventuellement, nous permettrait d'établir une technique d'entrevue et d'élaborer un programme de formation en vue d'entraîner des particuliers dans ce domaine.

Je ne crois pas que cette tâche soit particulièrement difficile, si nous disposons de lignes directrices. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'avoir des connaissances spéciales pour y arriver. Je suis d'avis qu'il suffirait de recevoir des instructions précises et de suivre un programme de formation. Malheureusement, je crois que nous sommes bien loin d'en être arrivés à ce point, pour le moment.

Personnellement, j'opte pour les autres suggestions du projet de loi, comme celle qui consiste à soustraire l'enfant à une confrontation avec l'accusé, bien que je sois d'avis de permettre à l'accusé de prendre connaissance des enregistrements magnéto-phoniques qui rapportent les paroles de l'enfant. Cela me semble un pas dans la bonne direction.

Le sénateur Doyle: Docteur, nous avons, je suppose, grandi à l'ombre de la majesté de la loi et dans le respect des tribunaux ainsi que des juges et de la loi qu'ils représentent. Vous êtes toutefois le second témoin que nous entendons en deux jours qui nous ait, plus particulièrement, signalé les difficultés que l'enfant éprouve devant un juge. Vous avez ajouté je crois que cette expérience peut être fort intimidante, même pour des adultes, et je suis prêt à en convenir avec vous.

[Text]

This drama that is being played out in the courtroom; does it have a very serious effect on the results of what occurs in the courtroom? Secondly, is that effect sufficient, perhaps, to outweigh the virtue of retaining the awe, the symbols of respect and majesty that a court now represents?

Dr. Marshall: I think it is intimidating with respect to children. I would not be daring enough to say that it is with respect to all adults. However, I might say that it frightened the daylight out of me the first time I went to a court—not exactly frightened the daylight out of me, but it certainly was intimidating and I am a somewhat inordinately confident person ordinarily. Therefore if I found it threatening to me, it must be very threatening to children.

I have watched children in court. I remember one child in particular. She was 11 years of age, I think, and she was well able to articulate what happened to her, both on the videotape and in face-to-face conversations with both myself and her Children's Aid worker. However, when she went into court with her Children's Aid worker, she seemed fine walking into court but she got on the stand and became transformed into a nervous wreck. She was shaking and burst into tears as soon as the prosecutor asked her a question. The judge then had to recess and comfort her, but she never gave her evidence in anything like the well-articulated way in which she had given it before outside of the courtroom. After the event, she told us that the whole thing scared her. In fact, she told the judge that the whole thing scared her and she did not realize it was going to be like that. Therefore, it is clearly intimidating to all of us and therefore it is even more intimidating to a child. It throws them off balance, I think, so much.

The best place I have ever seen children give evidence is in the Family Court in Kingston. The Family Court in Kingston has a long history of making a serious attempt to allow anyone to give evidence in that court in a way that maximizes the opportunity for them to say what they believe and what they think is true.

Senator Doyle: In most of the Family Courtrooms that I have visited, there is no throne, as it were.

Dr. Marshall: That is quite right.

Senator Doyle: However, the judge still sits apart. He sits at a slightly higher level and he is obviously someone who is not a part of the proceedings. He is either dressed differently or situated in such a way that he will be seen to be the person in authority.

Perhaps I should ask you, if you were designing a courtroom where witnesses or victims, or whatever, might be more inclined to be at ease or perhaps in greater possession of themselves, what kind of layout would you recommend?

For instance, with the setup that we have in this room, we all recognize that the chairman is in total charge and can zap us whenever she wishes. Nevertheless, she sits among us.

Dr. Marshall: I think the problems with children in court is somewhat unique. The court is structured to reflect a strongly hierarchical order of things with a judge on high, and presid-

[Traduction]

Ce drame qui se déroule dans la salle compromet-il sérieusement les résultats de l'audience? Deuxièmement, cet effet est-il tel qu'il pèse plus que le bien-fondé de ces symboles de respect et de majesté que constitue actuellement le tribunal?

M. Marshall: Je crois que tout cela intimide les enfants. Je ne saurais me prononcer quant aux adultes. Mais je dois dire que je suis sorti fort effrayé de la salle d'audience la première fois que je me suis présenté devant un tribunal—peut-être pas très effrayé, mais certainement intimidé; et pourtant, je suis normalement, très confiant. Si cette expérience me dérange elle doit aussi déranger les enfants.

Je les ai observés devant le tribunal. Je me souviens de l'un d'eux, en particulier. C'était une fillette âgée d'environ 11 ans qui a su fort bien exposer ce qui lui était arrivé, pendant l'enregistrement aussi bien qu'au cours des conversations qu'elle a eues avec moi ou le travailleur social de l'Aide à l'enfance. Lorsqu'elle s'est rendue devant le tribunal avec le travailleur social de l'Aide à l'enfance, elle semblait à l'aise en entrant dans la salle mais, dès qu'elle a pris place au banc des témoins ses nerfs l'ont abandonnée. Elle tremblait et éclatait en sanglots, dès que l'avocat de la poursuite lui posait une question. Le juge a dû suspendre l'audience pour la réconforter mais elle s'est trouvée incapable de donner son témoignage avec la cohérence dont elle avait fait preuve hors de la salle d'audience. Après coup, elle nous a dit que cette expérience l'avait effrayée. Elle l'a répété au juge, ajoutant qu'elle n'avait jamais soupçonné que les choses se passeraient ainsi. Cela est donc nettement intimidant pour nous tous, et ce l'est encore plus pour un enfant, qui s'en trouve totalement dérouté.

C'est au tribunal de famille à Kingston que j'ai vu les enfants témoigner le mieux. Ce tribunal s'est acquis, depuis longtemps la réputation de créer un climat lors des audiences qui permet aux témoins de dire ce qu'ils estiment être la vérité.

Le sénateur Doyle: Dans la plupart des tribunaux de famille que j'ai visités, il n'y a pas de trône, pour ainsi dire.

M. Marshall: C'est exact.

Le sénateur Doyle: Mais le juge est quand même assis à l'écart. Il siège à un niveau légèrement supérieur et il est évident qu'il n'est pas impliqué dans le litige. Les vêtements qu'il porte ou la place qu'il occupe indiquent qu'il est la personne investie d'autorité.

Si vous agenciez une salle d'audience, comment la disposeriez-vous afin que les témoins ou les victimes se sentent à l'aise ou en mesure de mieux se maîtriser?

Par exemple, la disposition des lieux dans cette salle montre clairement que la présidente est l'autorité et peut nous faire taire quand bon lui semblera. Et pourtant, elle est assise parmi nous.

M. Marshall: Je crois que le problème que connaissent les enfants dans les salles d'audience est unique. La salle d'audience est conçue pour refléter un ordre hiérarchique o

[Text]

ing. Children in the world at large feel on the bottom of the heap, really. They do not have much authority or power anywhere and this is an exceedingly exaggerated version of that, if you like, when they get into court, and that is how they perceive it, I think. Therefore that has the effect on them of quieting them so that they do not say very much. Everyone knows that it is hard to get much more out of a child than a "yes" or "no" response to questions. It also has the effect of upsetting them often so much that they just do not say what it is that they want to say.

I think a more informal arrangement would be in order. Years ago, George Thomson was the Family Court Judge in Kingston, and I have a great admiration for Judge Thomson. Despite the fact that he wore robes and was sitting on high, George always created an atmosphere in the courtroom, that made everyone feel comfortable, including children. He was uniquely capable of doing that and he has been followed by several people who have managed to maintain that atmosphere. Judge Pedlar at the moment, coming from a Salvation Army background, has a warm and gentle manner and he puts children at ease much more than probably even most other Family Court Judges do. However, this is a far cry from the Criminal Court.

Senator Doyle: Thank you very much.

The Chairman: Dr. Marshall, may I interject a question here? You talked about the necessity for treatment for these people. In your practice, have you formed an opinion as to the reasons why these men are the way they are? Is it purely a sort of sociopathic problem, or are there genes or hormones that affect them? Is there something that we cannot treat through the processes that you have described? Are they all criminals because they were born with peculiar genes, or is this condition the result of some other forces or influences in their lives? I just do not know whether we should be looking at all these people in the same fashion, or how society should treat them.

Dr. Marshall: Madam Chairman, they are a heterogeneous group; there is no question about that. There are some common themes there, but there are some men whose hormonal systems are seriously disturbed and they have such an intense sexual desire that they cannot really control it. I might say that it is not entirely beyond their control, very clearly, because they obviously do not molest children in front of other people. They do get up to some secretive manoeuvres, so there is obviously some degree of control, but they have much more difficulty. Those are the kinds of procedures that John Bradford uses and they are very effective for those kinds of men.

However, there are many child molesters, unfortunately, who do not have that kind of problem. There are many rapists who do not have that kind of problem. Their problems come from all kinds of other causes. Most of them are brought up in backgrounds that model violence and model self-interest, so that they are not very other-oriented. In other words, they are not very concerned about the theories and rights of others. If

[Traduction]

un état de chose au sein duquel le juge préside. Les enfants du monde entier se sentent vraiment tout au bas de l'échelle. Ils ne disposent pas de beaucoup d'autorité ou de pouvoir, où qu'ils soient, et cela est encore plus vrai lorsqu'ils pénètrent dans la salle d'audience; et, à mon avis, c'est précisément ce qu'ils ressentent. Tout ce décor a sur eux l'effet d'une douche froide qui les amène à ne pas dire grand chose. Nous savons tous qu'il est difficile d'arracher à un enfant plus qu'un «oui» ou un «non», lorsqu'on lui pose des questions. Ce décor a aussi pour effet de les troubler au point de les empêcher de dire ce qu'ils voudraient vraiment dire.

Je crois qu'une disposition des lieux moins contraignante s'impose. Il y a des années, George Thomson était juge du tribunal familial à Kingston. J'ai pour lui une grande admiration. Malgré sa toge, George réussissait toujours à créer dans la salle d'audience une atmosphère qui mettait tout le monde à l'aise, même les enfants. Il était parfaitement capable de réaliser ce tour de force et il a été imité par nombre de personnes qui, comme lui, sont parvenues à créer cette atmosphère. À l'heure actuelle, le juge Pedlar, issu de l'Armée du salut, fait preuve d'une chaleur et d'une douceur qui met les enfants plus à l'aise que ne le font probablement la plupart des autres juges des tribunaux familiaux. Toutefois, nous voilà rendus bien loin de la cour criminelle.

Le sénateur Doyle: Merci beaucoup.

La présidente: Docteur Marshall, me permettriez-vous une question? Vous parlez de la nécessité de trouver un traitement pour ces personnes. Avez-vous, au cours de votre pratique, compris pourquoi ces personnes se comportent de cette façon? S'agit-il là d'un comportement social purement pathologique ou intervient-il des gènes ou des hormones? Y a-t-il là un problème que nous ne pouvons résoudre en utilisant le processus que vous avez décrit? Sont-ils criminels parce qu'ils sont nés avec des gènes spécifiques ou leur état provient-il du jeu de certaines forces ou influences qui se sont manifestées au cours de leur existence? J'ignore si nous devrions considérer tous ces gens de la même manière ou quel traitement la société devrait leur réserver.

M. Marshall: Madame la présidente, ils constituent un groupe hétérogène, cela ne fait aucun doute. On y trouve certains traits communs mais il y a des hommes dont le système hormonal est gravement compromis et ils éprouvent des impulsions sexuelles si intenses qu'ils ne sont réellement pas en mesure de les maîtriser. Il faut que j'ajoute que la situation ne leur échappe pas tout à fait, car il est évident qu'ils ne molestent pas les enfants devant les autres personnes. Ils agissent parfois furtivement, de sorte qu'il y a effectivement un certain contrôle, mais ils éprouvent beaucoup plus de difficultés. Tels sont les moyens que John Bradford utilise et ils sont très efficaces pour ce genre d'individus.

Toutefois, beaucoup d'agresseurs d'enfants n'éprouvent malheureusement pas ce genre de problème. Beaucoup de violeurs n'éprouvent pas ce genre de problème. Leurs difficultés viennent de toutes sortes d'autres sources. La plupart d'entre eux grandissent dans des milieux qui glorifient la violence et l'égoïsme, de sorte qu'ils ne se trouvent pas tellement orientés vers le prochain. En d'autres mots, ils ne se soucient pas telle-

[Text]

there is any common thread to them, it seems that they are markedly self-interested. There are a great number of people in the world who are remarkably self-interested who do not molest children, but that is one of the features. One of the things we try to do is make them concerned about and recognize other people's needs and rights.

Our program is comprehensive in that it taps a whole lot of different areas of their functioning. It is also highly individualized because none of them fit any mould. One has to do something unique with each individual, although many of them have enough in common that we can treat some of the problems in groups, which economizes on our time.

But to take any one particular way of dealing with these people, such as administering anti-androgen hormones, or whatever, is a serious error because one is simply not going to deal with all of them; they are too mixed and confused for that. I am happy that there are a variety of approaches to treatment. I am happy that John Bradford is in Ottawa so that we can refer patients who have a severe sex drive to him—perhaps not any more, but we used to be able to do that.

We are a bit in the dark as to how they get to be this way, but many of these men—and I think this is important—engage in their first sexual contact with a child in opportunistic circumstances: They might be intoxicated at the time, in which case their usual social inhibitions are gone; they might be angry with someone at the time, which also disinhibits people; they might be particularly sexually aroused that day for all kinds of reasons, not because they have a high sex drive, but because it happens to fluctuate that day and they happen to be in a situation where they have ready sexual access to children. Some men, in those circumstances, give in to that and will molest children. For some of these fellows, that starts them on the road to being persistent child molesters, with either their own children or someone else's children. Then they develop features which many researchers have, I think, mistakenly judged to be permanent features which they have always had.

The sexual preferences Dr. Bradford mentioned, that I have also researched, seem to develop as a result of behaviour. Unfortunately, a great number of researchers have concluded that that is why they engage in the behaviour. I think they have it back to front.

Senator Fairbairn: This is a great learning experience for the members of the committee. You described the heterosexual male who molests or abuses a young male. Why would he not abuse young females.

Dr. Marshall: That is a bit of a puzzle to me. One of the things about that group—the two-thirds of the men who molest boys who are heterosexually oriented—is that the prob-

[Traduction]

ment des idées et droits des autres. Si l'on devait relever chez eux un commun dénominateur, ce serait leur égoïsme prononcé. Il y a dans le monde bien des égoïstes qui ne molestent pas les enfants, mais c'est là l'une des caractéristiques. Entre autres correctifs que nous essayons d'apporter, nous nous efforçons de les amener à admettre les besoins et les droits des autres et à s'y intéresser.

Notre programme est global en ce sens qu'il touche nombre d'aspects différents de leur comportement. Il est aussi hautement individualisé, car nul d'entre eux ne peut être ramené à un schéma classique. Il nous faut prendre des mesures bien particulières avec chaque individu, bien que nombre d'entre eux aient assez de choses en commun pour que nous puissions traiter certains problèmes par une thérapie de groupe, ce qui nous permet de gagner du temps.

Mais d'adopter une façon particulière de traiter ces gens, en leur administrant, par exemple, des hormones anti-androgènes, ou quelque chose de ce genre, constitue une grave erreur, car il est tout simplement impossible de les traiter tous d'une même manière; ils constituent un tout trop hétérogène pour cela. Je suis heureux de constater la variété des traitements dont nous disposons. Je suis heureux de constater que John Bradford est à Ottawa pour que nous puissions lui référer des patients qui ont une libido sexuelle trop prononcée; peut-être ne le pouvons-nous plus maintenant, mais nous avions coutume de le faire.

Nous comprenons mal comment ces gens en arrivent à ce point, mais nombre de ces hommes—et je crois que cela est important—font leurs premières expériences sexuelles avec un enfant à l'occasion d'un concours de circonstances favorables: peut-être étaient-ils intoxiqués, et dans ce cas, leurs inhibitions sociales habituelles s'étaient envolées; peut-être étaient-ils courroucés envers quelqu'un, ce qui aussi enlève les inhibitions; peut-être étaient-ils, ce jour-là, plus particulièrement orientés vers le sexe, pour une foule de raisons, non pas parce qu'ils ont une libido élevée, mais parce que ce jour-là, leur libido était prononcée et qu'ils avaient accès à des enfants. Certains hommes, dans de telles circonstances, cèdent à la tentation et molestent un enfant. Certains se trouvent, de ce fait, lancés sur une voie où ils deviennent portés à molester les enfants en permanence, que ce soit les leurs ou ceux des autres. Ils développent alors des caractéristiques que nombre de chercheurs ont je crois à tort, jugé permanentes comme s'ils les avaient toujours portées en eux-mêmes.

Les préférences sexuelles mentionnées par le docteur Bradford, et au sujet desquelles j'ai également effectué des recherches, semblent se développer à la suite du comportement. Malheureusement, un grand nombre de chercheurs ont conclu que c'est justement pourquoi ces gens-là adoptent ce type de comportement. Je pense que leurs tendances sont inversées.

Le sénateur Fairbairn: Les membres du Comité en apprennent certainement beaucoup. Vous avez décrit le cas d'un hétérosexuel masculin qui attente à la pudeur d'un adolescent ou qui en abuse. Pourquoi n'agirait-il pas de même avec des adolescentes?

M. Marshall: J'ai peine à le comprendre. Une des choses qui me frappent au sujet de ce groupe, c'est-à-dire celui des deux tiers des hommes hétérosexuels qui attentent à la pudeur

[Text]

ability of them also molesting little girls is fairly high, too. Sometimes in the context of molesting a little boy, if there is a little girl there, too, they will molest the little girl. That is rare for a man who molests little girls; it is rare that he will touch a little boy as well.

All of those fellows have said to us that they really like the softness of the young boys' bodies, that they like the smoothness of the skin and the absence of hair. One would think they would molest little girls for that reason as well, but the fact of the matter is that they do not, although on our tests they have shown fairly strong responses to little girls. That is a puzzle to me. I cannot honestly tell you why they do that.

Senator Flynn: I am interested in the fact that the witness, when he speaks of child molesters, speaks only of men. His experience seems to be limited to males, yet the bill would take away the sexual distinction. It applies to both males and females. It does away with sexual intercourse as that applies to females only.

Is there any evidence that justifies the application to only females in this provision, outside of the so-called equality of sexes?

Dr. Marshall: Over the past 17 years I have seen in excess of 600 males who have engaged in sexual behaviours with children and only six women. That is 1 per cent.

Senator Flynn: Is that representative of the situation—

Dr. Marshall: Yes.

Senator Flynn: —or is it more discreet?

Dr. Marshall: That is one of the difficulties. There might very well be a discrepancy in reporting rates. I think many of the fantasies one reads in pornographic magazines suggest that young boys are commonly sexually approached by women. According to those fantasies, the young boys enjoy the interchange. So, if they do, they do not report that, presumably.

I have seen a number of men who were in prison for entirely different offences. They have reported to me that they were molested by women. I remember one fellow who, when he was 10 or 11, lived on a farm in Nova Scotia. When he came home his parents were at work and a woman, who at that time was 26 years of age, would babysit him. She sexually molested him over a period of three years. He said that for the first six months he was frightened, that he did it anyway, but that after that he got to like it. For the first six months he was just as disturbed, by his account, as a young girl would have been. So, I do not think it is less disturbing. I am not entirely convinced that the reporting rates are remarkably different.

I know from my patients that they only get reported one in 20 times. It is a remarkably under-reported behaviour. Presumably, it is similarly under-reported when it is a female perpetrator. We have no idea whether that is a differential.

[Traduction]

d'adolescents, c'est qu'il est fort probable qu'ils en fassent autant avec les petites filles également. Parfois, prêts à attendre à la pudeur d'un petit garçon, et advenant qu'il se trouve là une petite fille ils l'agressent elle aussi. Il est rare qu'un homme dont les préférences vont aux petites filles se conduise ainsi; il est rare en effet qu'il touche un petit garçon.

Tous ces hommes nous ont dit qu'ils aimaient vraiment la douceur des corps adolescents, leur peau et l'absence de poils. On serait porté à croire qu'ils s'attaquent aux petites filles pour la même raison, mais non, bien qu'en subissant nos tests, ils aient réagi assez fortement aux petites filles. C'est un casse-tête pour moi. Je ne puis honnêtement vous dire pourquoi ils agissent ainsi.

Le sénateur Flynn: Je me demande pourquoi le témoin, lorsqu'il parle de personnes qui attendent à la pudeur d'enfants, ne songe qu'à des hommes. Son expérience semble être limitée à des hommes, pourtant cette distinction sexuelle ne figure pas dans le projet de loi. Ce dernier s'appliquerait à la fois aux hommes et aux femmes. Il ne mentionne pas le coït puisque cela ne s'applique qu'aux femmes seulement.

Y a-t-il des preuves qui justifient l'application de cette disposition aux femmes uniquement mis à part la prétendue égalité des sexes?

M. Marshall: Au cours des 17 dernières années, j'ai vu plus de 600 hommes qui ont attenté à la pudeur d'enfants et 6 femmes seulement. C'est 1 p. 100.

Le sénateur Flynn: Cela reflète-t-il bien la situation...

M. Marshall: Oui.

Le sénateur Flynn: Ou bien les femmes agissent-elles plus discrètement?

M. Marshall: C'est l'une des difficultés. Il se peut fort bien que les cas ne soient pas également rapportés. Un grand nombre de fantasmes véhiculés par les revues pornographiques laissent entendre que les adolescents sont fréquemment agressés par les femmes. Et toujours selon ces fantasmes, les adolescents y prennent plaisir. Par conséquent, si tel est le cas ils ne s'en plaindront pas.

J'ai vu un certain nombre d'hommes qui étaient en prison pour des raisons entièrement différentes. Ils m'ont dit qu'ils avaient été agressés par des femmes. Je me rappelle un d'entre eux qui lorsqu'il avait 10 ou 11 ans, vivait dans une ferme en Nouvelle-Écosse. Lorsqu'il rentrait à la maison, ses parents étaient au travail et une femme, qui avait alors 26 ans, le gardait. Elle l'a agressé sexuellement pendant plus de trois ans. Il m'a dit que pendant les six premiers mois, il était effrayé, qu'il s'était laissé faire de toute façon, mais que par la suite il y avait pris plaisir. Donc, pendant les six premiers mois, il était tout aussi troublé à l'idée de raconter son histoire que l'aurait été une petite fille. Je ne pense donc pas que soit moins gênant pour un garçon. Je ne suis pas entièrement convaincu que la fréquence des déclarations soit remarquablement différente.

Mes patients m'ont appris qu'ils ne se font dénoncer qu'une fois sur vingt. On peut nettement dire qu'il y a moins de dénonciations qu'il en faudrait. On peut présumer aussi qu'il en va de même lorsqu'il s'agit de femmes. Nous ne savons pas s'il y a une différence.

[Text]

Senator Flynn: There would be less violence with a female.

Dr. Marshall: That is right. In the six cases I mentioned, four of them did it in partnership with a man, who really initiated the behaviour; the other two initiated it on their own. They both touched a young girl's vagina. So they are not anywhere near as intrusive. But six is not much of a sample.

Senator Flynn: Have you anything to say about the generality of the description of the offence in clause 140 which states:

Every person who, for a sexual purpose, touches, directly, or indirectly, with a part of the body or with an object, any part of the body of a person under the age of fourteen years is guilty of an indictable offence—

That is a wide description. That covers quite a number of things.

Dr. Marshall: I suppose it does. The trouble with a number of these chaps is that they are sneaky. I guess that is the only word I can think of in describing them. They are remarkably clever in the manoeuvres they use to get access to the child, and they are remarkably clever in committing the act with the child, especially at the beginning of their careers. They get progressively bolder and do more intrusive things. In the beginning of their careers it is not uncommon to find that they will encourage children to sit on their laps. The child very often feels uncomfortable about that but does not know why, because the chap is touching the child inappropriately but not in a way that she is likely to report because the child thinks it is their own imagination that is astray, and that if she said anything to her parents they would not believe her and she would not have very good grounds to go on.

I do not find that particularly unpleasant because I do not think the prosecutorial process will ever bring someone into court when it is so vague that the chap may or may not have touched the child. They hardly bring things into court when charges are outrageous; so they certainly will not bring them in then. But I know what you mean. My friends at the police station tell me that if they hear of a chap who has just done something like that and they go to see him because they have grounds for talking to him—they know that there is no chance that they will be able to charge the fellow—their impression is that more times than not that scares them. Because it is early in the development of the problem of this man, it is enough to scare him to stop and prevent the whole process from developing.

Senator Doyle: Dr. Marshall, what about this kind of broad language and its possible use when there is a custody dispute, where perhaps the mother of the child says that he did this and he did that? Within the definition of the law, as it is framed here, it could be said, "Yes, he did these things which are against the law." She has introduced the element for sexual purposes. Is there not a danger and risk involved in the use of that loose language in those circumstances, which perhaps take place more in the United States than in here? We have been told in this committee that there are cases in custody disputes where—perhaps even if there is a hate relationship between the parents—the wife says, "Every time you dandled Daphne

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Une femme serait moins violente.

M. Marshall: C'est juste. Dans les six cas que j'ai mentionnés, quatre d'entre elles avaient agi de concert avec un homme qui avait été en fait l'instigateur, et les deux autres étaient passées elles-mêmes à l'action. Elles avaient toutes deux touché le vagin d'une fillette. Par conséquent, les femmes ne vont pas aussi loin que les hommes, mais six ne constituent pas un échantillonnage suffisant.

Le sénateur Flynn: Avez-vous quelque chose à dire au sujet de la description vague de l'infraction à l'article 140:

«Est coupable soit d'un acte criminel... toute personne qui, à des fins d'ordre sexuel, touche, directement ou indirectement, avec une partie de son corps ou avec un objet, une partie du corps d'un enfant âgé de moins de 14 ans.»

C'est une description plutôt vague. Elle englobe un tas de choses.

M. Marshall: J'imagine. Le problème avec un certain nombre de ces hommes, c'est qu'ils sont sournois. Je ne puis trouver un autre terme pour les décrire. Ils sont remarquablement rusés dans leurs manoeuvres pour aborder l'enfant, et pour commettre l'acte avec l'enfant, tout particulièrement au début de leur carrière. Ils deviennent ensuite de plus en plus hardis et aussi plus agressifs. Au début, il n'est pas rare qu'ils encouragent simplement les enfants à s'asseoir sur leurs genoux. Très souvent la fillette se sent inconfortable sans trop savoir pourquoi, parce que l'homme la touche comme par inadvertance pour ne pas éveiller ses soupçons. L'enfant croit que c'est sa propre imagination qui s'égare et qu'en disant quoi que ce soit à ses parents, ceux-ci ne la croieraient pas et elle ne saurait trop quoi avancer pour étayer ses dires.

Je ne trouve pas cela particulièrement déplaisant parce que je ne pense pas que la poursuite pourra jamais traduire quelqu'un devant les tribunaux quand il est aussi difficile de dire si l'homme a bel et bien touché l'enfant. Déjà que les poursuites sont rares lorsque l'acte est évident, on hésitera sûrement à en tenter lorsqu'il y a si peu de preuves, mais je sais ce que vous voulez dire. Mes amis policiers me disent que s'ils entendent parler d'un homme qui vient d'agir ainsi et qu'ils vont le rencontrer parce qu'ils ont des motifs pour lui parler—tout en sachant qu'ils n'ont aucune chance de pouvoir l'accuser—ils ont l'impression que le plus souvent cette simple intervention est de nature à l'effrayer. Étant donné qu'elle se produit au début de l'évolution du comportement de l'individu, elle suffit à l'effrayer et à freiner cette évolution.

Le sénateur Doyle: Docteur Marshall, que pensez-vous d'un texte aussi général et de son utilité en cas d'un conflit concernant la garde, où la mère d'un enfant accuse son mari d'avoir fait ceci ou cela? Selon la définition qui donne le projet de loi, on pourrait dire qu'effectivement il a enfreint la loi. Elle aura invoqué des fins d'ordre sexuel. N'est-il pas dangereux et risqué de recourir à ce texte imprécis dans ces circonstances, qu'on retrouve sans doute davantage aux États-Unis qu'ici? On nous a dit ici qu'il arrive dans les conflits entourant la garde d'enfants, où même lorsque les parents se haïssent vraiment que la femme accuse son mari de s'être en fait masturbé chaque fois qu'il prenait l'enfant sur ses genoux.

[Text]

on your knee, you were masturbating, in a way, with the child."

Dr. Marshall: We certainly see a lot of custody cases revolving around that issue through the Childrens Aid Society and the committees that I am on in Kingston and Belleville. They present a difficult problem, you are quite right. However, it is quite rare that those issues get out of the custody court and into the criminal court; they usually stay within the context of the custody case. They are difficult to resolve, though you are quite right. However, they will remain difficult. Even if it is not included in the law, they are issues that are relevant to custody, namely, if the father behaves inappropriately with the child. The judge in the family court has to make his judgment about that as to whether he construes it as appropriate behaviour by a father. You are quite right, though; it is a difficulty. Maybe that is an aspect of the law that needs a closer inspection and a tightening up.

Senator Flynn: Up to now they did not go into the criminal courts because the provisions of the code would not justify that—but they will in the future.

Dr. Marshall: Yes; perhaps that is true.

Senator Flynn: I have no problems with the section if we were to deal only with real child molesters.

Senator Buckwold: Some of us do have a little problem with this—we have raised it before—because it is such a broad sweep of the act in that particular section. You see circumstances developing now where a school teacher is reluctant to hug a child—which is a normal procedure sometimes when a child needs that.

Dr. Marshall: Yes.

Senator Buckwold: More and more, people in authority over children are told: In no way should you have any physical contact, period, because it can be construed as having sexual intent. If we move completely in that direction and take something out of the child and adult relationship, we would miss something which is quite natural. Is there anything that can be done that would make this less broad and still achieve its objective?

Dr. Marshall: That is one of the boundary areas that is of considerable difficulty. You do not want to move too far and restrict people's behaviour with respect to children but, on the other hand, you do not want to allow these chaps to get away with misbehaviour. I have as much difficulty as you do and I honestly do not know where things should fall.

Senator Fairbairn: It might make it tough on daycare centres, or harder than it is now.

Dr. Marshall: Yes. The chaps who do the sort of secretive and sneaky, as I call it, molestation of children, will soon progress to something that is direct and there will not be much ambiguity about what they are doing.

Senator Buckwold: We are not referring to them as much as to those who are quite innocent in their approach.

[Traduction]

M. Marshall: Un grand nombre de cas du genre sont soumis à la Société d'aide à l'enfance et aux comités dont je fais partie à Kingston et à Belleville. Ils sont très compliqués, vous avez tout à fait raison. Toutefois, il est très rare que ces questions soient portées devant les tribunaux criminels et qu'ils dépassent le cadre de la garde d'enfant. Ils sont difficiles à résoudre, toutefois, vous avez en cela tout à fait raison et ils le seront toujours. Même si la loi n'en parle pas, ce sont des questions qui ont trait à la garde, notamment, si le père se conduit mal avec l'enfant. Le juge du tribunal de la famille doit juger si le comportement du père est normal. C'est difficile, j'en conviens. C'est peut-être un aspect de la loi qui devrait être examiné de près et précisé.

Le sénateur Flynn: Jusqu'à présent ces cas n'ont pas été soumis aux tribunaux criminels parce que les dispositions du code ne le justifiaient pas—mais ils le seront à l'avenir.

M. Marshall: Oui; c'est peut-être vrai.

Le sénateur Flynn: Je n'aurais rien à redire à l'article s'il ne s'agissait que de traiter des véritables agresseurs d'enfants.

Le sénateur Buckwold: Il n'en va pas de même pour certains d'entre nous—nous l'avons dit déjà—parce que cet article est trop vague. Il pourrait arriver même qu'un enseignant hésite à serrer un enfant dans ses bras, ce qui est tout à fait normal parfois lorsqu'un enfant en a besoin.

M. Marshall: Oui.

Le sénateur Buckwold: On avertit, de plus en plus, les personnes qui exercent une certaine autorité sur les enfants de ne pas avoir de contacts physiques avec eux parce que cela peut être interprété comme un contact sexuel. Si nous adoptions complètement cette tournure d'esprit et ôtions un élément à la relation entre l'enfant et l'adulte, nous les priverions de quelque chose de tout à fait naturel. Pourrait-on préciser davantage cette disposition tout en ne l'empêchant pas d'atteindre son objectif?

M. Marshall: C'est un de ces cas limites qui présentent une difficulté considérable. Il ne faut pas aller trop loin et empêcher les gens de se conduire naturellement avec les enfants, mais par ailleurs, il ne faut pas non plus passer sous silence les mauvais comportements. Cela me cause autant de difficultés qu'à vous et honnêtement je ne sais trop où faire la démarcation.

Le sénateur Fairbairn: Ce pourrait être pénible pour les garderies, même plus pénible que ça l'est actuellement.

M. Marshall: Oui. Ceux qui agissent en secret et sournoisement pour agresser les enfants passeront bientôt à un comportement plus direct et aucune ambiguïté ne subsistera plus quant à leur comportement.

Le sénateur Buckwold: Nous ne voulons pas tant parler d'eux que de ceux qui se comportent innocemment.

[Text]

Dr. Marshall: Yes. I simply meant that if you left it at the direct approaches and left out the indirect approaches, you would catch all of them in a short time, anyway.

Senator Buckwold: The committee will have to look at that section very thoroughly.

The Chairman: Dr. Marshall, I heard this morning that a new and significant report has been issued recommending drastic reforms in sentencing, including possibly dispensing with our present version of parole, mandatory supervision, and all of the other methods that we are using now to keep people incarcerated and to try to keep them good once they are released from jail.

You made the point that not nearly all of the offenders are prosecuted and convicted. Therefore they do not get into the treatment mode. As part of the sentencing, could we manage to convict more of these people? If so, should the sentencing be modified? I am sure that it will take some time for the recommendations that have been made to be brought into force, if they ever are. Do you feel that these people should not be allowed normal parole and not be allowed out early if they have not been amenable to treatment and have not voluntarily come to treatment and tried to make some effort? Do you feel uncomfortable when people are let out on the street and you know that they will go right back and do what they were doing before they were put in jail?

I mentioned to you earlier that I was aware of a facility in Brampton where apparently 90 per cent of the inmates are there for sexual offences. Only a small percentage of that group undergo any kind of long-term treatment. However, some of them are only there for two years less a day, to begin with, and sometimes for considerably shorter periods. Is there some kind of coercion that we should be using to keep these people in jail if they can be treated?

Dr. Marshall: Not all of these fellows, by din of what they do, need to go to jail for a long time. Furthermore, when people are in jail, it is far from an ideal place to treat them. On the other hand, you have people like Clifford Olsen, who you certainly have to put in jail—and I would be the first to put him in jail.

The judicial process should lead to treatment with these chaps. They should either be put on probation, with a requirement—as they often are in Kingston—to attend for such treatment as is required. In all of the towns that I work—and the judges know me—they often put the man on probation with the requirement that they go to treatment. They cannot make him come to my clinic, but since it is the only one that is available, they come to my clinic in these towns by default. So they are under a coercion there to participate in treatment. If we get them into treatment and keep them there, we always get them to co-operate in the end. It takes an effort with some of them, but we usually always manage to get them to co-operate.

With prisoners, the ideal situation is to give them some treatment in jail and then release them, under supervision, to a half way house or, even better, to a treatment centre in the

[Traduction]

M. Marshall: Oui. Ce que je veux dire, c'est que si vous vous en tenez aux approches directes et que vous laissez de côté celles qui sont plus indirectes, vous allez finir de toute façon par repérer tous les coupables.

Le sénateur Buckwold: Le Comité devra examiner cet article de plus près.

La présidente: Dr Marshall, j'ai entendu ce matin que, dans un important rapport publié récemment, on recommandait de modifier radicalement la politique relative aux sentences et même de cesser d'accorder des libérations conditionnelles ou d'autres allègements de peine semblables et de garder les prévenus en prison pour essayer de les réhabiliter d'abord.

Vous avez indiqué que presque tous les délinquants sont jugés et condamnés. Ces prévenus ne reçoivent donc aucun traitement. Au moment de les condamner, pourrions-nous en convaincre un plus grand nombre? Dans l'affirmative, la peine devrait-elle être modifiée? Je suis sûr qu'il faudra du temps avant que les recommandations formulées soient mises en œuvre, si jamais elles le sont. Croyez-vous qu'il faudrait refuser la libération conditionnelle à ces détenus tant qu'ils ne sont pas déclarés guéris ou qu'ils n'ont pas accepté, de plein gré, de se soumettre à un traitement? Ne trouvez-vous pas illogique de libérer des détenus alors que vous savez très bien qu'ils ont toutes les chances au monde de récidiver?

Je vous ai dit plus tôt qu'il existait, à Brampton, un établissement pénitencier où apparemment 90 p. 100 des détenus sont incarcérés pour des délits à caractère sexuel. Seul un faible pourcentage de ce groupe fait l'objet d'un traitement à long terme. Pourtant, certains d'entre eux sont libérés au bout de deux ans moins un jour et parfois même beaucoup plus tôt. Pouvons-nous exiger que ces détenus restent en prison s'ils peuvent être traités?

Docteur Marshall: Tous ces détenus ne méritent pas nécessairement une peine sévère, dépendamment bien sûr du délit qu'ils ont commis. D'autant plus que le milieu carcéral est loin d'être un endroit propice à leur réhabilitation. Par ailleurs, il y a des individus comme Clifford Olsen, qui méritent sans contredit d'être mis en prison—et je serais le premier à les y condamner.

Le processus judiciaire devrait permettre le traitement de ces détenus. Ils devraient bénéficier d'une libération conditionnelle à condition—comme c'est souvent le cas à Kingston—de se plier au traitement indiqué dans leur cas. Dans toutes les villes où j'ai travaillé—et les juges me connaissent—c'est souvent la condition posée à la libération d'un détenu. Personne ne les oblige à venir à ma clinique, mais étant donné que c'est la seule qui offre ce genre de traitement, ils n'ont pas le choix. Les détenus sont donc dans l'obligation de participer au traitement. Si, au début, ils peuvent se sentir contraints, nous finissons toujours par obtenir leur collaboration. Certains d'entre eux sont plus réticents, mais nous finissons toujours par les convaincre.

Avec les prisonniers, la meilleure façon de procéder c'est de les traiter pendant leur incarcération et, lorsqu'ils sont libérés sous surveillance, de les diriger vers une maison de transition

[Text]

community. We would then gradually ease them back into the community.

To some extent that is what is done now. The National Parole Board asks the people in the prison system where they have a treatment program if the man has gone through treatment effectively. If the prisoner has refused to participate in treatment, he knows very well that he will not get parole and he will not be released until it is absolutely required. We try to give them some kind of treatment in jail and when they are out on parole, under supervision, hopefully they will be locked into future treatment on the outside.

Unfortunately there are insufficient funds for the penitentiary or the correctional service to set up treatment programs outside, so they rely on people like myself, the Clarke Institute, and so on, to take some of the ex-inmates as part of the parole-supervisory process. It seems to work, but it is far from ideal.

The Chairman: Are you satisfied with the treatment programs in the penitentiaries today?

Dr. Marshall: More or less. The trouble with the penitentiary service is that, in most things, it does not keep up to date. It is a heavily bureaucratized system, so the treatment programs are, in fact, quite variable. The one in Saskatoon, for instance, is very much up to date. The one in Kingston is not bad, but it is probably three or four years behind what we really know. The one we had in Abbotsford years ago was abysmal and a long way behind the times. It came to an end because everyone knew it was abysmal. They are very inconsistent, but they do have the opportunity to do as effective treatment as possible under those very peculiar circumstances.

The Chairman: The problem is that this bill seeks to put more people in penitentiaries for longer periods of time. Are we going to accomplish anything by doing that, or are we just going to let them out eventually in a more dangerous condition unless we deal with the treatment facilities? That seems to me to be concomitant with the changes in the criminal law.

Dr. Marshall: I honestly do not think that longer sentences are going to help much in these particular cases.

I certainly think that you have to sentence these fellows, and you have to sentence them according to the nature of the crime and their history of engaging in this behaviour. There is no question that should get a more severe sentence than others. On the other hand, putting some of these fellows in jail for eight or ten years does more harm than good, so far as I can tell, and so far as anyone who has anything to do with treatment can tell.

[Traduction]

ou, encore mieux, vers un centre de traitement dans la collectivité. L'intégration à la collectivité se fait ensuite de façon graduelle.

Dans une certaine mesure, c'est ce qui se fait à l'heure actuelle. La Commission nationale des libérations conditionnelles demande aux autorités pénitentiaires si l'intéressé a participé à un programme de traitement et si les résultats ont été concluants. Si le détenu refuse de participer au traitement, il sait très bien qu'il compromet ses chances d'obtenir une libération conditionnelle et qu'il ne sera libéré que lorsqu'il aura entièrement purgé sa peine. Nous essayons de les traiter pendant leur incarcération et, lorsqu'ils obtiennent leur libération conditionnelle, ils sont tenus de poursuivre leur traitement à l'extérieur.

Malheureusement, les faibles budgets alloués aux services pénitentiaires ou correctionnels ne permettent pas de mettre sur pied des programmes de traitement à l'extérieur. Les autorités pénitentiaires doivent donc s'en remettre à des gens comme moi ou comme l'Institut Clarke pour prendre en charge certains des anciens détenus bénéficiant d'une libération conditionnelle. Cette solution semble fonctionner, mais elle est loin d'être idéale.

La présidente: Êtes-vous satisfait des programmes de traitement qui existent à l'heure actuelle dans les pénitenciers?

Dr. Marshall: Plus ou moins. Le problème avec ces programmes, c'est que, dans la plupart des cas, ils ne sont pas très à jour. La lourdeur de l'appareil gouvernemental fait que la qualité des programmes de traitement varie, en fait, d'un pénitencier à l'autre. Celui de Saskatoon est, par exemple, très à jour. Celui de Kingston n'est pas mal, mais il accuse quand même un retard de trois ou quatre ans par rapport à l'état actuel des connaissances. Celui que nous avions à Abbotsford, il y a quelques années, était exécrable et tout à fait démodé. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il a été abandonné.

La qualité des programmes existants est donc très inégale, mais les détenus ont effectivement la possibilité de suivre un traitement aussi efficace que possible, compte tenu de ces circonstances très particulières.

La présidente: Le problème, c'est que ce projet de loi semble vouloir condamner un plus grand nombre de prévenus à des peines plus longues. A quoi cela sert-il si nous finissons par les libérer de toute façon et si, entre-temps, nous n'avons pris aucune mesure pour mettre en place les programmes de traitement nécessaires? Cela me semble aller de pair avec les changements que l'on se propose d'apporter au Code criminel.

M. Marshall: Honnêtement, je ne crois pas que l'imposition de peines plus longues soit d'une grande utilité dans ces cas particuliers.

Certains de ces prévenus méritent bien sûr d'être condamnés, selon la nature de leur crime et leurs antécédents. Nul doute que certains méritent des peines plus sévères que d'autres. D'un autre côté, n'importe quel spécialiste vous dira comme moi que la condamnation à huit ou dix ans de prison peut parfois être plus néfaste que bénéfique.

[Text]

Senator Flynn: Are you succeeding in curing patients? Are you satisfied with the general efficacy of your treatments?

Dr. Marshall: I am not completely satisfied, but I am satisfied that it works in some cases. I do not think it cures them. We are trying to give a man control over himself and a concern for others that will help to govern his control. I suppose in some senses they are rather like alcoholics. Once you have been an alcoholic, to some extent you are certainly at greater risk than anyone else. These chaps are always at greater risk than you or I in terms of molesting children, however effectively they have been treated. They are always at some risk, but we reduce that risk.

Senator Buckwold: Do you use drugs?

Dr. Marshall: We do not use drugs at all.

Senator Buckwold: You mentioned a particular procedure which I thought had something to do with drugs.

Dr. Marshall: I believe at one point I mentioned anti-hormonal treatment. Dr. Bradford uses those drugs. Only limited centres use those. He and the Clarke Institute use them. Those are pretty well the only cases where they are used in a systematic way. If I had a patient who seemed to have that kind of problem, I would refer him to Dr. Bradford or to the Clarke Institute of Psychiatry.

Senator Buckwold: Is your treatment based on therapy?

Dr. Marshall: Yes. I would construe it as an educational process. We teach these people skills which will make it less likely that they will need to do these things. We also teach them the skills of self-control.

Senator Doyle: A couple of times this morning you mentioned a problem with alcohol as being a contributing factor to loss of control. Is drinking, not necessarily alcoholism, a pervasive circumstance in these situations.

Dr. Marshall: Probably sixty to seventy percent of my patients have drinking problems. When they drink they are very likely to engage in this behaviour. Whatever controls they have seem to go out of the window when they are intoxicated.

Senator Fairbairn: Much of the testimony we have heard relates to the correlation between a person who has been abused and who then goes on to abuse. Do these people form a significant percentage of those you have treated, or are there other environmental reasons which make them behave in this way? Does the fact that they have been abused as a child push them into that pattern?

Dr. Marshall: That is a puzzling thing to me and I cannot say I have a straight forward answer to it. We looked at a fairly substantial population of minimalist boys and minimalist

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Réussissez-vous à guérir certains de vos patients? Êtes-vous satisfait des résultats que vous obtenez?

M. Marshall: Même si je ne suis pas entièrement satisfait, je dois dire que le traitement donne parfois d'excellents résultats. Je n'ai pas la prétention de guérir mes patients. Nous essayons simplement de leur donner une plus grande maîtrise sur eux-mêmes. En un sens, leur situation se compare à celle des alcooliques, au sens où ils sont beaucoup plus enclins que n'importe qui d'autre à succomber de nouveau à leur mauvais penchant. Par exemple, ces individus sont beaucoup plus susceptibles que vous et moi de molester un enfant, même s'ils ont subi un traitement. Ils sont toujours plus exposés, mais nous essayons de réduire ce risque.

Le sénateur Buckwold: Avez-vous recours à des médicaments?

M. Marshall: Nous n'utilisons aucun médicament.

Le sénateur Buckwold: Vous avez fait mention d'un traitement particulier qui, d'après ce que j'ai cru comprendre, comportait l'utilisation de certains médicaments.

M. Marshall: J'ai effectivement fait mention du traitement anti-hormonal. Le Dr Bradford utilise ce genre de drogues. Seuls quelques centres s'en servent. Le Dr Bradford et l'Institut Clarke les utilisent. A ma connaissance, ce sont à peu près les seuls qui le font de façon systématique. Si j'avais un patient que je soupçonne d'avoir ce genre de problème, je l'enverrais voir le Dr Bradford ou l'institut de psychiatrie Clarke.

Le sénateur Buckwold: Votre traitement est-il d'ordre thérapeutique?

M. Marshall: Oui, mais je dirais plutôt que nous utilisons une méthode éducative. Nous cherchons à mettre en valeur les talents de nos patients, de façon à ce qu'ils se sentent moins enclins à avoir ce genre de comportement. Nous leur opposons également à se contrôler.

Le sénateur Doyle: A quelques reprises ce matin, vous avez mentionné qu'un problème d'alcool pouvait contribuer à cette perte de contrôle. La boisson—je ne parle pas nécessairement d'alcoolisme—n'est-elle pas presque invariablement un déclencheur dans ce genre de situation?

M. Marshall: De soixante à soixante-dix pour cent de mes patients ont probablement des problèmes d'alcool. Lorsqu'ils se mettent à boire, ils ont fortement tendance à adopter ce genre de comportement. Quels que soient les contrôles, ils sont portés à avoir des écarts lorsqu'ils s'ennivrent.

Le sénateur Fairbairn: Dans une bonne partie des témoignages que nous avons entendus, on mentionnait que la personne qui avait été victime d'agression sexuelle avait souvent tendance à se livrer elle-même plus tard à ce genre d'abus. Ces personnes forment-elles un pourcentage important parmi celles que vous avez traitées ou existe-t-il d'autres facteurs qui les portent à agir de cette façon? Le fait qu'elles aient été victimes d'agression pendant leur enfance les pousse-t-il à adopter ce comportement plus tard?

M. Marshall: C'est une chose qui m'intrigue, et je ne pourrais vous donner de réponse absolue à cet égard. Nous avons observé un groupe assez important de garçons et de filles mini-

[Text]

girls and incest offenders and compared them with a nonoffender group of fellows matched on all kinds of variables that you would expect to be relevant, such as social class and the like. In the case of the offenders—not the incest offenders but the other two groups—about three times as many of them reported that they were themselves molested as children as did the nonoffenders. On the other hand, when we pursued the basis for this—that is, looked in the official records—we could not support this same degree of difference. Roughly speaking, the percentage for whom there was an official report was not different for the offenders and for the nonoffenders.

Now we are looking back over quite a number of years and the records are nowhere near up to the task. Pretty well every one of the offenders who told me that he or she had been molested as a child added, at some point in our series of interviews, "I would not have done this if I had not been molested."

As a learning experience, I find it rather difficult to figure out why a male who was molested when he was eight years of age by an adult male comes himself to molest little girls, as the majority of them do. I find it difficult to see why that would be a learning experience that would channel them into that behaviour.

Since these are self-reports, they are clearly self serving. That does not mean to say they are wrong, but they certainly serve to justify to themselves their behaviour. I am rather sceptical of them. I do not put a whole lot of confidence in the relevance of that factor.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Marshall.

Dr. Marshall: It has been a pleasure.

The Chairman: Honourable senators, we will now deal with Bill C-45. I believe that Senator Lucier has had a chance to read what the minister said when he appeared before the committee. Do you have any comments, questions or suggestions on the bill, senator?

Senator Lucier: Madam Chairman, I am quite satisfied that Bill C-45 is one that will be well received in the north. It is another bill that moves us towards responsible government. It does not give the Yukon Territory provincial status, which, as Senator Flynn will remember, has always been a great fear of mine. I believe and always have that the Yukon is not now ready for provincial status. I know that we will be some day and that, when we are, that will take place.

Bill C-45, in my view, constitutes a good move by the government towards the devolution of responsibility to the people of the Yukon Territory. The decision concerning hydro development in the future will be made by the northern people. They will decide how much they want, how much they do not want and where they want it. I think that is the way it should be.

[Traduction]

malistes de même que des personnes qui s'étaient rendues coupables d'inceste et nous les avons comparés à des groupes témoins qui n'avaient pas commis ce genre d'agression mais qui avaient toutes sortes de caractéristiques qu'on aurait été porté à considérer comme facteurs déclencheurs, comme le niveau social par exemple. Parmi les délinquants—non pas les incestueux, mais ceux des deux autres groupes—il y en avait près de trois fois plus qui disaient avoir été victimes d'agression sexuelles dans leur enfance que chez les non-délinquants. Mais lorsque nous poussions l'étude plus loin, que nous consultions, par exemple, les archives officielles, nous ne pouvions constater ce même écart. Grosso modo, il n'y avait pas de différence réelle dans les témoignages officiels des délinquants et des non-délinquants.

Je vous signale toutefois que nos recherches courent un certain nombre d'années et que les dossiers ne nous renseignent toujours très bien sur ce point. Presque tous les délinquants qui m'ont avoué avoir été victimes d'agressions sexuelles dans leur enfance m'ont affirmé à un moment ou l'autre de l'entrevue qu'ils n'auraient pas eu ce genre de comportement s'ils n'avaient pas été eux-mêmes agressés.

Dans le processus d'apprentissage, je n'arrive pas à trouver pourquoi un garçon qui a été agressé sexuellement à l'âge de huit ans par un homme en arrive à s'attaquer à des petites filles, comme dans la majorité des cas. Je m'explique difficilement comment ce vécu les amène à agir de la sorte.

Comme ce sont des témoignages individuels, ils ne sont pas nécessairement impartiaux. Cela ne veut pas dire qu'ils sont erronés, mais ils servent certainement à justifier le comportement de la personne qui les donne. Ils me laissent un peu sceptique. Je ne leur accorde pas un très grand poids.

La présidente: Merci beaucoup, monsieur Marshall.

M. Marshall: Il m'a fait plaisir de témoigner.

La présidente: Honorables sénateurs, nous poursuivons maintenant l'étude du projet de loi C-45. Je crois que le sénateur Lucier a eu le temps de lire le témoignage du ministre lorsqu'il a comparu devant le Comité. Avez-vous des commentaires, des questions ou des suggestions au sujet du projet de loi, sénateur?

Le sénateur Lucier: Madame la présidente, il me fait plaisir de constater que le projet de loi C-45 sera bien accueilli dans le Nord. C'est un pas de plus vers l'adoption d'un gouvernement responsable. Il ne donne pas pour autant le statut de province au territoire du Yukon, possibilité qui a toujours suscité chez moi beaucoup de crainte, comme le sénateur Flynn s'en souviendra. J'ai toujours cru, et je le crois toujours, que le Yukon n'est pas prêt à adopter le statut de province. Je sais que nous le serons un jour et que c'est à ce moment que cela se produira.

À mon avis, en proposant le projet de loi C-45, le gouvernement fait preuve de beaucoup d'ouverture en donnant ce genre de responsabilité à la population du Yukon. Les décisions concernant les aménagements hydro-électriques seront prises désormais par les gens du Nord. Ce sont eux qui décideront de leur envergure, et de leur emplacement. Je crois que nous sommes lancés sur la bonne voie.

[Text]

I am quite satisfied that this bill will accomplish what it sets out to do. I think both the minister and the leader of the government in the Yukon Territory should be congratulated for the agreement they have worked out. I think this bill is fair for the people of the Yukon. While the facility will be under the management of a private company, Yukon Electric, it will still be governed by the people living in the Yukon Territory. It will be held in their best interests.

Quite frankly, I like the idea that when something like this is done, the people of the Yukon not only get the credit if it is done right, but also the blame if it is done wrong. They have never shirked that responsibility. I repeat that I am quite happy to see the bill take the direction it does, Madam Chairman.

Senator Buckwold: I had only one major reservation about the bill and that had to do with the ability of the Yukon government and its people to carry the capital programs involved in expanding and maintaining the system. Senator Lucier, do you see that as a problem? The government has assured us that money will be made available for the development of a new dam, power station or transmission line. However, having served on the board of a provincial power corporation, I realize that the capital demands are just unbelievable. As one looks ahead, the debt loads are also immense. My major concern, then, was that the people of the Yukon will not be burdened beyond their capacity to carry the financial load.

Senator Lucier: Madam Chairman, if I could reply to Senator Buckwold, I have gone through the notes of the discussions on the bill. I might say that the federal government—and I am not distinguishing between the current or the previous one—has always been very fair in the north, not only in the Yukon but also in the Northwest Territories. The federal government has always seen to it that the small population of the north has had facilities that they could never afford to pay for. I am talking about federal infrastructures—highways, the education system, and so on. There is no way in which 25,000 people in the Yukon could afford to pay for the facilities that they need to operate.

In response to Senator Buckwold's legitimate concern, one of the advantages I have always found in living in a territory rather than a province is that when you run out of money, you just come to Ottawa and ask for more, and Ottawa has always given it to us. I know that there is some responsibility attached to that, and I do not want to make it sound as though we have asked frivolously or that it has been given in that way. But I am convinced that the structure of the bill will work. If the power is sold, the debt will be paid; if the power is not sold, the debt will be either delayed, suspended or forgiven—I am not exactly sure of the wording in the bill. I am quite convinced that there is no other way of doing this other than by what is in the bill, where, if the debt becomes too burdensome for the

[Traduction]

Je suis heureux de constater que le projet de loi servira les fins pour lesquelles il a été rédigé. Il faudrait, à mon avis, féliciter le ministre et le chef du gouvernement du Yukon d'avoir réussi à conclure un tel accord. C'est à mon avis un projet de loi qui redonnera justice à la population du Yukon. Même si les installations seront administrées par une entreprise privée, la *Yukon Electric*, ce sera quand même les citoyens du Yukon qui auront le dernier mot. Ils sauront certes servir leurs intérêts.

Je vous avouerai franchement que je n'ai rien contre l'idée que les citoyens du Yukon soient félicités lorsqu'ils font quelque chose de bien mais qu'ils soient aussi blâmés lorsqu'ils font des erreurs. On ne leur a jamais donné ce privilège. Je répète que je suis très heureux de l'esprit qui anime ce projet de loi, madame la présidente.

Le sénateur Buckwold: Je n'aurais qu'une réserve, d'importance toutefois, et elle concernerait la capacité du gouvernement du Yukon et de sa population d'entreprendre les travaux d'immobilisation qui seront nécessaires à l'expansion et au maintien du réseau. Sénateur Lucier, y voyez-vous un problème? Le gouvernement nous a garanti qu'il aurait les fonds nécessaires pour l'aménagement d'un nouveau barrage, d'une nouvelle centrale et des lignes de transport d'énergie. Mais, ayant eu à siéger au conseil d'administration d'une société d'électricité provinciale, je sais que les investissements requis sont absolument incroyables. Et à plus long terme, les dettes sont également incommensurables. J'ose espérer que la population du Yukon n'aura pas à supporter un fardeau financier qui excède sa capacité de payer.

Le sénateur Lucier: Madame la présidente, pour répondre au sénateur Buckwold, je lui dirai qu'ayant pris connaissance des discussions qui ont été tenues au sujet du projet de loi, j'ai constaté que le gouvernement fédéral—peu importe qu'il s'agisse de l'actuel ou du précédent gouvernement—a toujours été très juste envers le Nord, non seulement au Yukon mais également dans les Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement fédéral a toujours été soucieux de veiller à ce que la petite population du Nord ait les mêmes services que tous les autres citoyens, même si elle ne dispose pas des mêmes moyens. Je parle ici des infrastructures construites par le gouvernement fédéral, des routes, des établissements d'enseignement, et ainsi de suite. Je ne vois pas comment les 25 000 citoyens du Yukon auraient pu se payer les services dont ils ont besoin pour fonctionner.

Pour répondre aux inquiétudes légitimes du sénateur Buckwold, je lui dirai que le fait de posséder le statut de territoire plutôt que celui de province comporte certains avantages. Lorsque le gouvernement local n'a plus d'argent, il n'a qu'à aller à Ottawa en demander d'autre. Jusqu'à maintenant, Ottawa nous en a toujours donné. Je sais que nous aurons maintenant certaines responsabilités et je ne voudrais pas vous laisser croire que nous avons demandé ou qu'on nous a donné cette latitude simplement par fantaisie. Néanmoins, je suis convaincu que le projet de loi a été bien conçu et que nous en serons satisfaits. Si la centrale est vendue, la dette sera payée; si la centrale n'est pas vendue, la dette sera soit rééchelonnée, reportée ou radiée, je ne sais trop comment c'est formulé dans

[Text]

people of the Yukon, the federal government will just have to come in and either suspend or forgive the debt. I know of no other way of doing it. If we are going to move toward responsible government, then I think that this bill is the only way that it can be done.

The Chairman: I should perhaps mention that in my telephone conversation with the Mayor of Whitehorse, Dr. Don Branigan, he was, of course, generally very happy with the bill and the prospect of the transfer of authority. He mentioned that at some point he had been concerned because he had heard rumours that there was a problem with number four generator in the Whitehorse dam, but that he had also been told that there was a provision in the bill where if there were a major disaster, such as an earthquake, the revenue was drastically cut down during repairs, and payments under the agreement would be suspended.

When talking also with the Leader of the Government, the Honourable Tony Penikett—I managed to speak to him just before he left for the first ministers' meeting—he said that the delay in getting this bill before us was because of the ongoing negotiations with respect to the financial arrangements. He said that both sides bargained very hard. He virtually confirmed what the minister said, that the Yukon had to be left with a debt that was viable and which they could carry, but they could not possibly carry the original debt that existed at the moment.

He also said that in the agreement itself there is provision to make some per capital expenditures in connection with generators, or whatever they are, at Mayo and Dawson City. So there are capital funds built into the agreement at the present time.

Generally the reaction from all of the people I talked to was quite favourable.

Senator Buckwold: Then I move that the bill be reported without amendment.

The Chairman: I will read to the Committee what has been prepared, and we will see if the members agree with it:

Your committee, to which was referred the subject matter of Bill C-45, an Act to authorize the disposal of certain assets in the Yukon Territory that are held or used by the Northern Canada Power Commission and to provide for other matters in connection therewith, in advance of the said bill coming before the Senate, or any matter relating thereto, has in obedience to the order of reference of Thursday, March 19, 1987, examined the said subject matter and now reports that it recommends that the said bill, when examined by the Senate, be favourably considered.

Are members of the committee in agreement?

[Traduction]

le projet de loi. Je suis à peu près sûr qu'il n'a pas d'autre façon de faire que celle qui est inscrite dans le projet de loi. Si la dette devient trop lourde pour les citoyens du Yukon, le gouvernement fédéral n'aura qu'à intervenir et suspendre le paiement de la dette ou la radier. À ma connaissance, il n'y a pas d'autre façon de faire. Si on doit faire l'apprentissage du gouvernement responsable, je ne crois pas qu'il existe d'autre façon de faire que celle qui est décrite dans le projet de loi.

La présidente: Je devrais peut-être vous signaler que dans ma conversation téléphonique avec le maire de Whitehorse, M. Don Branigan, celui-ci m'a avoué qu'il était très satisfait du projet de loi et du transfert éventuel des pouvoirs. Il m'a dit qu'à un moment donné, il avait commencé à s'inquiéter, car la rumeur voulait que la génératrice numéro 4 du barrage de Whitehorse ait besoin de réparations; il a ajouté qu'il avait cependant été rassuré lorsqu'il a appris que le projet de loi contenait une disposition prévoyant qu'en cas de problème d'envergure, un tremblement de terre par exemple, ou une chute importante des recettes pendant les réparations, les conditions de remboursement convenues dans l'entente seraient adoucies.

Plus tard, lorsque j'ai parlé au chef du gouvernement, l'honorable Tony Penikett,—j'ai pris les dispositions nécessaires pour lui parler juste avant son départ pour la conférence des premiers ministres—il m'a dit que si on avait tant tardé à confier à notre comité l'étude de ce projet de loi, c'était justement parce que les négociations concernant les arrangements financiers n'étaient pas terminées. Chacune des deux parties restait sur ses positions. À toutes fins pratiques, il a confirmé ce que le ministre avait dit, à savoir qu'on avait fait en sorte que la dette laissée au Yukon soit raisonnable afin que le Territoire soit en mesure de la payer, ce qui n'aurait pas été le cas si la dette avait été maintenue à son niveau actuel.

Il a également dit que l'entente prévoyait le financement de certaines dépenses d'immobilisation pour le remplacement de génératrices, ou de je ne sais trop quoi, à Mayo et à Dawson City. L'entente prévoit donc actuellement certains investissements publics.

La réaction de toutes les personnes à qui je me suis adressée était généralement bonne.

Le sénateur Buckwold: Je propose donc que le projet de loi fasse l'objet d'un rapport sans amendement.

La présidente: Je lirai donc le texte qui a été préparé pour voir s'il convient à tous les membres de comité:

Votre Comité, auquel a été déférée la teneur du Projet de loi C-45, Loi autorisant l'aliénation de biens situés dans le territoire du Yukon qui sont détenus ou utilisés par la Commission d'énergie du Nord canadien et prévoyant des mesures connexes, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 19 mars 1987, étudié ladite teneur et recommande que, lorsqu'il étudiera le projet de loi, le Sénat le considère favorablement.

Les membres du comité sont-ils d'accord?

[Text]

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Then I will report the bill this afternoon.
That concludes the meeting.

The committee adjourned.

[Traduction]

Des voix: D'accord.

La présidente: Je vais donc présenter mon rapport sur le
projet de loi cet après-midi. Ceci met fin à nos travaux.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

(On the subject-matter of Bill C-15):

(Sur la teneur du Projet de loi C-15):

From Queen's University:

De l'Université Queen's:

William L. Marshall, Ph.D., Director, Kingston Sexual
Offenders' Clinic.

William L. Marshall, Ph.D., directeur, Clinique pour délin-
quants sexuels de Kingston.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, April 1, 1987

Le mercredi 1^{er} avril 1987

Issue No. 18

Fascicule n° 18

Second proceedings on:

Deuxième fascicule concernant:

Consideration of the draft Revised
Statutes of Canada, 1985

L'étude du projet des Lois révisées
du Canada (1985)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Tuesday, February 3, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by
the Honourable Senator Tremblay:

That the Standing Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs be authorized to examine and
report upon the draft Revised Statutes of Canada, 1985,
tabled in the Senate on 17th December, 1986 (Sessional
Paper No. 332-160); and

That the Committee present its report no later than
30th April, 1987.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 février
1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par
l'honorable sénateur Tremblay,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridi-
ques et constitutionnelles soit autorisé à étudier le projet
des Lois révisées du Canada (1985), déposé au Sénat le 17
décembre 1986 (document parlementaire n° 332-160); et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30
avril 1987.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 1, 1987

(21)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 4:20 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman and Nurgitz. (5)

Other Senator present: The Honourable Senator Bazin. (1)

In attendance: From the Senate of Canada: Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel and Mr. François-R. Bernier, Counsel for the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Statutes Revision Commission:

Mrs. Mary Dawson, Acting Chairman of the Commission and Assistant Deputy Minister of Justice, Public Law, and

Mr. Lionel Levert, General Counsel and Secretary to the Commission.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated February 3rd, 1987, resumed consideration of the draft Revised Statutes of Canada, 1985.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 4:55 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 1^{er} AVRIL 1987

(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 20, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman et Nurgitz. (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Bazin. (1)

Également présents: Du Sénat du Canada: M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire, et M. François-R. Bernier, conseiller juridique du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Aussi présents: Les sténographes officiel du Sénat.

Témoins:

De la Commission de révision des lois:

M^{me} Mary Dawson, présidente intérimaire de la Commission et sous-ministre adjoint de la Justice, droit public, et

M. Lionel Levert, avocat général et secrétaire de la Commission.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 février 1987, le Comité poursuit l'étude du projet des Lois révisées du Canada (1985).

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 16 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, April 1, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:30 p.m. to give consideration to the draft Revised Statutes of Canada, 1985.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable Senators, we are resuming our consideration of the draft Revised Statutes of Canada, 1985.

We have with us again today Mrs. Mary Dawson and Mr. Lionel Levert. As you recall, we asked them to provide us with some information as to the statutes which were omitted from the current revised version and to indicate the reasons for that omission. We have all received copies of that report.

In the meantime, some other questions with respect to the Revised Statutes have been brought to our attention and I believe Senator Nurgitz has some questions he would like to put to our witnesses in that regard.

Senator Nurgitz: I was going to raise with both Mrs. Dawson and Mr. Levert the rather sharp questions raised by the Parliamentary Librarian. He not only raised them rather sharply, but he sent us copies.

I am not trying to embarrass anyone, but I wonder whether you might indicate to us what the response is to Mr. Spicer's obviously deeply held views.

Mrs. Mary Dawson, Acting Chairman of the Statute Revision Commission and Assistant Deputy Minister of Justice, Public Law: Basically, we followed our normal procedure by going to the person who was responsible, that is, the direct contact, for a particular act. Since the speakers of the House of Commons and the Senate are responsible for the Library of Parliament and since legal counsel are the Law Clerks of the House of Commons and the Senate, we communicated with them on the assumption that they would communicate with whoever else needed to be communicated with on the subject. We did have extensive communication with both Law Clerks on the amalgamation of the acts.

The Chairman: May I ask if you have replied to Mr. Spicer in those terms and if he is happy with your reply?

Mrs. Dawson: We are just in the process of preparing our reply. At the moment I am looking into the allusion to Bill C-45 and trying to figure out just what the bad job was to which he referred in that respect. As soon as I figure that out, I will send a reply.

Senator Nurgitz: In any event, in dealing with the Senate you deal with our Parliamentary Counsel. I am trying to think of others, including Mr. Spicer, who would come under that umbrella. There must be others other than the Librarian and the Clerk of the Senate.

Mr. Raymond L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate: It may include the restaurant, but it is not mentioned in the statute.

Senator Nurgitz: What about the Clerk of the Senate himself?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 1^{er} avril 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour étudier le projet des Lois révisées du Canada (1985).

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous reprenons notre étude du projet des Lois révisées du Canada (1985).

Aujourd'hui, nous accueillons de nouveau M^{me} Mary Dawson et M. Lionel Levert. Comme vous vous en souvenez, nous leur avons demandé de nous indiquer les raisons pour lesquelles certaines lois avaient été omises dans la révision actuelle. Nous avons tous reçu un exemplaire du rapport.

Dans l'intervalle, d'autres questions concernant les Lois révisées ont été portées à notre attention et je crois que le sénateur Nurgitz aimerait interroger nos témoins à cet égard.

Le sénateur Nurgitz: J'allais poser à M^{me} Dawson et M. Levert les questions plutôt incisives qu'a soulevées le bibliothécaire parlementaire. Non content d'être incisif dans ses questions, il nous en a expédié des copies.

Je ne veux embarrasser personne, mais je me demande si vous pourriez répondre aux opinions manifestement bien arrêtées de M. Spicer.

Mme Mary Dawson, c.r., présidente suppléante de la Commission de révision des lois et sous-ministre adjointe au ministère de la Justice, Droit public: Fondamentalement, nous avons suivi notre méthode habituelle, c'est-à-dire que nous sommes entrés en contact avec la personne directement responsable pour chaque loi. Puisque la Bibliothèque du Parlement relève des présidents de la Chambre des communes et du Sénat et que ses conseillers juridiques sont les greffiers légistes de la Chambre et du Sénat, nous avons communiqué avec ces derniers en présumant qu'ils informeraient à leur tour les personnes concernées. Nous avons eu de nombreux entretiens avec eux sur la refonte des lois.

La présidente: Puis-je vous demander si c'est cela que vous avez répondu à M. Spicer et s'il est satisfait de cette réponse?

Mme Dawson: Nous sommes en train de préparer notre réponse. Pour le moment, j'essaie de savoir ce qu'il voulait dire lorsqu'il a mentionné que le travail avait été mal fait au sujet du projet de loi C-45. Dès que je serai fixée, je vais lui envoyer une réponse.

Le sénateur Nurgitz: Quoi qu'il en soit, en traitant avec le Sénat, vous traitez avec notre conseiller parlementaire. J'essaie de penser à d'autres qui seraient dans la même situation, y compris M. Spicer. Il doit y en avoir d'autres que le bibliothécaire et le greffier du Sénat.

M. Raymond L. du Plessis, c.r., greffier légiste et conseiller parlementaire du Sénat: Le restaurant est peut-être visé, mais ce n'est pas dit dans la loi.

Le sénateur Nurgitz: Et le greffier du Sénat lui-même?

[Text]

Mr. du Plessis: The Clerk is not mentioned.

Senator Nurgitz: Would it be your responsibility to raise it with him?

Mr. du Plessis: Yes, but since there were no legal or administrative issues to be raised, they were not raised.

The Chairman: Do we have some kinds of semi-autonomous bodies such as would come under the status of the Comptroller and so on.

Senator Nurgitz: There are the financial administration people.

Mr. du Plessis, if an issue arose, I take it that our witnesses today would communicate with you. I understand what they are saying, which is that they cannot communicate with every person in this building. Am I correct in assuming that they would deal with you and you would deal with, say, Mr. Lussier, the Clerk of the Senate or Mr. Jarvis in Administration?

Mr. du Plessis: If it were an issue involving legislation, yes, naturally they would come to me. If it involved the House of Commons they would go through the Law Clerk of the House of Commons. That would be the normal way of proceeding in a case like that.

Senator Nurgitz: I am not going to get into an argument with Mr. Spicer, because he seems to be a tough guy.

The Chairman: Is the Library of Parliament an independent, autonomous body or does it come under the two Clerks?

Mr. du Plessis: It comes under the two Speakers.

Senator Nurgitz: The explanation given by Mrs. Dawson sounds reasonable to us, but does it sound reasonable to you?

Mr. du Plessis: Yes.

The Chairman: Do any honourable senators have any questions to ask with respect to the report on the statutes which were omitted from the present Revised Statutes? I am referring to the report we have received from Mrs. Dawson.

Senator Nurgitz: Am I correct in my understanding that you have completed your hearings before the House of Commons committee now?

Mrs. Dawson: I hear that their report will be issued in about a week and a half.

Senator Nurgitz: Is there an outstanding undertaking with them that you will include the Geneva Convention Acts in the new Revised Statutes?

Mrs. Dawson: I am told, informally, that that will be one of the recommendations, and we will be happy with that recommendation.

Senator Nurgitz: No other statutes?

Mrs. Dawson: That is my understanding.

The Chairman: There do not appear to me to be any others in this list that are of substantial interest. Have you looked through this?

Senator Nurgitz: I had a quick look through it, but I wish someone else who is more experienced than I am would look at it.

[Traduction]

M. du Plessis: Le greffier n'est pas mentionné.

Le sénateur Nurgitz: Cela relèverait-il de vos attributions de soulever la question avec lui?

M. du Plessis: Oui, mais puisqu'il n'y avait aucun problème juridique ou administratif à régler je ne l'ai pas fait.

La présidente: Avons-nous des organismes semi-autonomes qui pourraient relever du Contrôleur, et ainsi de suite?

Le sénateur Nurgitz: Il y a le groupe de l'administration financière.

Monsieur du Plessis, s'il y avait un problème, je suppose que nos témoins d'aujourd'hui communiqueraient avec vous. Je comprends ce qu'ils veulent dire: ils ne peuvent s'entretenir avec tout le monde dans l'immeuble. Ai-je raison de croire qu'ils s'adresseraient à vous et que vous entreriez ensuite en contact avec, disons, M. Lussier, le greffier du Sénat ou M. Jarvis, de l'Administration?

M. du Plessis: Si c'était un problème concernant la législation, oui, naturellement, on s'adresserait à moi. Si la Chambre des communes était en cause, ils communiqueraient avec le greffier légiste de la Chambre. Ce serait la façon normale de faire les choses dans un cas comme celui-là.

Le sénateur Nurgitz: Je ne veux pas avoir d'histoire avec M. Spicer, parce qu'il ne semble pas commode.

Le président: La Bibliothèque du Parlement est-elle un organisme autonome ou relève-t-elle des deux greffiers?

M. du Plessis: Elle relève des deux Présidents.

Le sénateur Nurgitz: L'explication de M^{me} Dawson nous semble raisonnable, mais qu'en pensez-vous?

M. du Plessis: Oui.

La présidente: Les sénateurs ont-ils des questions à poser en ce qui concerne le rapport sur les lois omises des présentes lois révisées? Je parle du rapport que nous avons reçu de M^{me} Dawson.

Le sénateur Nurgitz: Si j'ai bien compris, vous avez maintenant terminé vos audiences devant le comité des communes?

Mme Dawson: J'ai entendu dire que son rapport sera publié dans environ une semaine et demie.

Le sénateur Nurgitz: Ce comité a-t-il convenu d'inclure les lois sur les conventions de Genève dans les nouvelles Lois révisées?

Mme Dawson: On m'a dit officieusement que ce sera une de ses recommandations, et nous en serons très heureux.

Le sénateur Nurgitz: Pas d'autres lois?

Mme Dawson: C'est ce que je crois comprendre.

La présidente: Il ne me semble pas y en avoir d'autres qui présentent un intérêt substantiel dans cette liste. L'avez-vous examinée?

Le sénateur Nurgitz: Je l'ai parcourue rapidement, mais j'aimerais qu'une personne qui s'y connaît mieux que moi y jette un coup d'œil.

[Text]

The Chairman: We have here a memorandum submitted by the Statute Revision Commission, which is, in effect, replying to the memorandum of February 20, 1987 prepared by Law Clerk and Parliamentary Counsel of the House of Commons.

We also have a reply to Mr. Donald MacDonald's memorandum of March 9, 1987 to myself as Chairman of this committee.

Lastly, we have a memorandum from Mr. François-R. Bernier of March 5, 1987 concerning the statutes. It is addressed to Senator Nurgitz. Has Mr. du Plessis had an opportunity to read through that report? Does he have anything to say with respect to it?

Mr. du Plessis: Madam Chairman, I am satisfied that everything contained in that report reflects the decisions that were taken at the meeting in Mr. Pelletier's office.

The Chairman: Who attended that meeting?

Mr. du Plessis: Mr. Pelletier, myself, one of his assistant parliamentary counsel and three officials from the Statute Revision Commission. We went over in detail all of the changes we had recommended. We discussed each one and came to a conclusion. I am satisfied now with the answer that has been submitted by the department.

The Chairman: Is it your understanding that the Law Clerk of the House of Commons is equally satisfied that this reflects an agreement of all of the people in attendance at that meeting?

Mr. du Plessis: Yes.

The Chairman: We also have a memorandum from Mr. Bernier addressed to Mr. Bélisle, the clerk of our committee, which constitutes a further commentary on the memorandum to which we have just referred, which was submitted by the Statute Revision Commission. We have just given Mrs. Dawson and Mr. Levert an opportunity to read that. Mrs. Dawson, are you prepared to speak to it at the moment?

Mrs. Dawson: I have only read half of the document and I am probably not prepared to respond to it at this stage. I disagree with the first point but I really have not had time to study it.

The Chairman: In fairness to you, we probably should hold that for another meeting.

Senator Nurgitz: Madam Chairman, could we request a written response to Mr. Bernier's memo?

The Chairman: That is what I was about to suggest.

Senator Nurgitz: If we are happy with that, that may be the end of things. If we are not happy, that may be the beginning.

The Chairman: Yes. Mr. Bernier has raised another matter with respect to the statutes that are incorporated in the Parliament of Canada Act which I think we will have to address, which has to do with the reservation expressed by Mr. MacDonald on the actual authority of the commission to make that kind of consolidation. In your reply to us, Mrs. Dawson, could you be so kind as to indicate whether you have any idea of how many other statutes may have had what appears to be some

[Traduction]

La présidente: Nous avons ici une note présentée par la Commission de révision des lois, qui répond à celle du 20 février 1987 du greffier légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes.

Nous avons également une réponse à celle de M. Donald MacDonald en date du 9 mars 1987, adressée à moi-même en tant que président du comité.

Enfin, nous avons une note de M. François-R. Bernier en date du 5 mars 1987, concernant les lois. Elle est adressée au sénateur Nurgitz. M. du Plessis a-t-il eu l'occasion de lire ce rapport? A-t-il quelque chose à dire à son sujet?

M. du Plessis: Madame la présidente, j'ai la conviction que tout le contenu de ce rapport reflète les décisions prises pendant la réunion tenue au bureau de M. Pelletier.

La présidente: Qui a assisté à cette réunion?

M. du Plessis: M. Pelletier, un de ses conseillers parlementaires adjoints, trois représentants de la Commission de révision des lois et moi-même. Nous avons examiné en détail toutes les modifications que nous avons recommandées. Après discussion sur chacune, nous sommes arrivés à une conclusion. Je suis maintenant satisfait de la réponse que nous a fournie le ministère.

La présidente: Le greffier légiste de la Chambre des communes est-il également convaincu que ce rapport reflète l'accord de tous les participants à la réunion?

M. du Plessis: Oui.

La présidente: Nous avons également une note de M. Bernier adressée à M. Bélisle, le greffier de notre comité, qui constitue un commentaire supplémentaire sur la note dont nous venons juste de parler, celle de la Commission de révision des lois. Nous venons de donner à Mme Dawson et à M. Levert l'occasion de la lire. Madame Dawson, êtes-vous prête à nous parler de ce document?

Mme Dawson: Je n'en ai lu que la moitié et je ne suis probablement pas prête à le commenter en ce moment. Je ne suis pas d'accord avec le premier point, mais je n'ai pas eu vraiment eu le temps de l'étudier.

La présidente: En toute équité envers vous, nous devrions probablement garder cela pour une autre séance.

Le sénateur Nurgitz: Madame la présidente, pourrions-nous demander une réponse écrite à la note de M. Bernier?

La présidente: C'est ce que j'allais proposer.

Le sénateur Nurgitz: Si nous sommes satisfaits de cela, c'est peut-être la fin du débat. Sinon, c'est peut-être le début.

La présidente: Oui. M. Bernier a soulevé une autre question concernant les lois intégrées à la Loi sur le Parlement du Canada, que nous devons examiner, si je ne m'abuse. Il s'agit de la réserve exprimée par M. MacDonald sur le pouvoir réel de la Commission de faire ce genre de codification. Dans votre réponse à notre comité, madame Dawson, auriez-vous l'amabilité de nous indiquer si vous avez une idée du nombre d'autres lois auxquelles on aurait apporté des changements majeurs à la

[Text]

substantive change made to the wording of either the English or French version that would appear to change the actual meaning of the statute as it was approved by Parliament?

Mrs. Dawson: We are quite aware that our mandate is specifically not to change the meaning of any law. Right now I think I could say that we have not, to our knowledge, changed the meaning of any law. Is this in connection with the transportation of dangerous goods question?

The Chairman: Yes.

Mrs. Dawson: I think that is an isolated question that we should, perhaps, address directly. But there is no way in which we could pick out an example of anything we thought went beyond the substance of the law because we deliberately did not try to do that.

Senator Flynn: You tried not to do it.

Mrs. Dawson: We tried not to do it, yes.

The Chairman: I have here, addressed to Senator Nurgitz from Mr. Bernier, copies of correspondence from the Committee on Regulations and Other Statutory Instruments to Mr. Mazankowski, along with his reply. In addition, there is correspondence addressed to other persons involved with the Transportation of Dangerous Goods Act. I flagged a comment here in a letter dated June 19, 1986, from Mr. Mazankowski to the co-chairman of that joint committee. Mr. Mazankowski appears to concede that there is a provision in there that may be contradictory in terms of the French and English versions. He states that he intends to seek authority to introduce amendments to the act to remedy this problem and generally to make the act's use and application more efficient than its current provisions allow. Am I correct in my understanding that that has not yet been done? Have amendments to that act not yet been made?

Senator Nurgitz: Your assumption is correct. While you are on assumptions, Madam Chairman, has it been established that section 28 of the Transportation of Dangerous Goods Act will be reinstated?

Mrs. Dawson: What do you mean by "reinstated"? Do you mean put back the way it was originally?

Senator Nurgitz: Yes.

Mrs. Dawson: Perhaps that is a matter on which senators could instruct us. I do not believe a decision has been taken on that. I do not really care whether we make the English version like the French or the French like the English or whether we leave it alone. I would be inclined to suggest that we leave it alone. We have a mandate to bring the French and English versions into line, but that mandate makes me quite nervous. To bring one into line with another means that one of them must be changed. That is why I would be quite comfortable with leaving the inconsistency on the face of the act.

The Chairman: In other words, what you have endeavoured to do is to correct the versions or the current draft on behalf of Mr. Mazankowski?

Mrs. Dawson: In the preparation of the revision, as I said, one of our mandates is to make sure that the English and the

[Traduction]

version, soit anglaise, soit française, changements qui risquent de modifier le sens véritable des lois telles qu'elles ont été approuvées par le Parlement?

Mme Dawson: Nous sommes très conscients que notre mandat nous interdit expressément de modifier le sens de quelque loi que ce soit. À l'heure actuelle, je crois être en mesure de dire que nous nous sommes conformés à cette règle. Votre question concerne-t-elle le transport des marchandises dangereuses?

La présidente: Oui.

Mme Dawson: À mon avis, c'est une question isolée que nous devrions peut-être examiner à part. Mais il est impossible de trouver un cas où nous aurions modifié la substance d'une loi, parce que nous avons expressément essayé d'éviter cela.

Le sénateur Flynn: Vous avez essayé de ne pas le faire.

Mme Dawson: Nous avons essayé, oui.

La présidente: J'ai ici un dossier adressé au sénateur Nurgitz de la part de M. Bernier, sur la correspondance du Comité des règlements et autres textes réglementaires à M. Mazankowski, y compris la réponse. En outre, il y a de la correspondance adressée à d'autres personnes intéressées par la Loi sur le transport des marchandises dangereuses. J'ai relevé ce commentaire dans une lettre du 19 juin 1986 adressée par M. Mazankowski au président du Comité mixte. M. Mazankowski semble admettre qu'il y a une divergence entre les versions française et anglaise d'une certaine disposition. Il déclare avoir l'intention de demander l'autorisation de modifier la loi pour remédier à ce problème et, de façon générale, pour rendre l'application de la loi plus efficace qu'actuellement. Ai-je raison de croire que cela n'a pas encore été fait? Y a-t-il des modifications qui n'ont pas encore été apportées?

Le sénateur Nurgitz: Vous avez raison. Puisque nous en sommes aux hypothèses, madame la présidente, a-t-on décidé que l'article 28 de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses sera rétabli?

Mme Dawson: Que voulez-vous dire par «rétabli»? Voulez-vous dire dans son libellé initial?

Le sénateur Nurgitz: Oui.

Mme Dawson: Les sénateurs pourraient peut-être nous l'apprendre. Je ne crois pas qu'une décision ait été prise à cet égard. Peu m'importe si c'est la version anglaise que nous rendons conforme à la française ou l'inverse, ou si nous ne faisons rien. Je suis encline à proposer que nous n'y touchions pas. Nous avons le mandat de faire correspondre les deux versions, mais ce mandat me cause bien des angoisses. En effet, rendre une version conforme à l'autre signifie que nous devons en modifier une. C'est pourquoi je préférerais laisser cette incohérence.

La présidente: Autrement dit, vous avez entrepris de corriger les deux versions ou le projet actuel au nom de M. Mazankowski?

Mme Dawson: En prévision de la révision, comme je l'ai dit, un de nos mandats est de nous assurer que les deux versions

[Text]

French versions say the same thing, but that mandate gives me a little bit of trouble because we are talking about a decision as to which version should prevail. We took the decision that the English version should prevail, and that was probably because it contained an extra phrase which, possibly inadvertently, got left out of the French. But I would be quite comfortable with the instruction that we should go back and not try to rectify the discrepancy.

The Chairman: I think we should look at it. We might very well look at the original version of this act, if that is deemed necessary, to see whether the discrepancy arises simply from a typographical error or some such thing. The discrepancy in the two versions was there from the beginning, was it?

Mrs. Dawson: That is right, it was passed and the two versions do not say the same thing.

The Chairman: Perhaps the only thing we could do is to focus our attention upon this section in debate. In that way, perhaps, we may be able to resolve this. I see Mr. Bernier shakes his head "no", so that may not be a solution.

Senator Nurgitz: Mr. Bernier always shakes his head "No".

Senator Doyle: On the same matter, does the difference in the language in any way conceivably permit a different interpretation?

The Chairman: It does. That is the difficulty.

Senator Doyle: Then how can you not change it?

Mrs. Dawson: That is the dilemma we are in: should it be up to us to change it in one way or the other? But we do have a mandate, on the face of the act, to do that. I have some difficulty with that mandate.

Senator Doyle: If you do not do it, who is going to do it?

The Chairman: It is a substantive discrepancy, not a grammatical change.

Senator Flynn: But you have a mandate. That would cover something of substance.

Mrs. Dawson: That's right; but the problem is that I do not know what was the intention of Parliament. I can only guess.

Senator Flynn: Yes, but the court is in the same position.

Mrs. Dawson: That's right; but should I be acting as a court? We have the mandate and we exercised our judgment.

The Chairman: Do you think that your mandate goes that far, to allow you to make substantive changes?

Senator Flynn: If they say that you have to make the two versions compatible, that may imply a substantive change.

Senator Nurgitz: Is this not a living example?

The Chairman: Which way is it to be made compatible; what's the point?

Senator Nurgitz: That is the problem.

[Traduction]

disent la même chose, mais ce mandat me cause bien du souci parce qu'il suppose que nous décidions quelle version prévaudra. En l'occurrence, nous avons décidé de faire prévaloir la version anglaise, et c'est probablement parce qu'elle contenait une expression supplémentaire qui, peut-être par inadvertance, n'avait pas été rendue en français. Mais je serais très heureuses qu'on me dise de faire marche arrière et de ne pas corriger l'erreur.

La présidente: Nous devrions examiner cela. S'il le faut, nous pourrions très bien examiner la version originale de la loi pour déterminer si la non-concordance entre l'anglais et le français découle simplement d'une erreur typographique ou d'une faute du genre. L'écart entre les deux versions remonte au début de la loi, n'est-ce pas?

Mme Dawson: C'est exact, la loi a été adoptée et les deux versions ne disent pas la même chose.

La présidente: La seule chose que nous pouvons faire est sans doute de discuter de cette disposition en comité. Cela nous permettra peut-être de résoudre la difficulté. Je vois que M. Bernier fait signe que non; ce n'est donc peut-être pas une solution.

Le sénateur Nurgitz: M. Bernier fait toujours des signes de dénégation.

Le sénateur Doyle: Concernant ce problème, la différence de langue autorise-t-elle une interprétation différente?

La présidente: Oui. Et c'est là tout la difficulté.

Le sénateur Doyle: Alors comment peut-on ne pas la changer?

Mme Dawson: C'est le dilemme dans lequel nous sommes enfermés: est-ce à nous de le faire? Mais nous avons bel et bien un mandat législatif qui nous autorise à le faire. Ce mandat me cause des difficultés.

Le sénateur Doyle: Si vous ne le faites pas, qui va le faire?

La présidente: C'est une divergence de fond et non pas une modification grammaticale.

Le sénateur Flynn: Mais vous avez un mandat qui vous autorise à apporter certaines modifications de fond.

Mme Dawson: C'est exact; mais le problème est que j'ignore quelle était l'intention du Parlement. Je ne peux que deviner.

Le sénateur Flynn: Oui, mais le tribunal est dans la même situation.

Mme Dawson: C'est vrai, mais devrais-je me substituer à un tribunal? Nous avons le mandat nécessaire et nous avons exercé notre jugement.

La présidente: Croyez-vous que votre mandat va aussi loin et vous permet d'apporter des modifications de fond?

Le sénateur Flynn: Si vous devez rendre les deux versions compatibles, cela peut impliquer une modification de fond.

Le sénateur Nurgitz: N'est-ce pas là un exemple concret?

La présidente: Mais, justement comment les rendre compatibles?

Le sénateur Nurgitz: C'est bien là le problème.

[Text]

Senator Flynn: The commission may make a mistake; but we also may make a mistake in not approving.

Mrs. Dawson: The place for a change like this would perhaps be in the Miscellaneous Statute Law.

Senator Flynn: Do you see any difference between what we do with the miscellaneous amendments and what you are doing, because, after all, these are supposed to correct mistakes of no substance, creating no problem for anyone.

Mrs. Dawson: I think that is an overstatement of the minimal content. I think the Statute Law Amendment Act does, in fact, make some minor changes, things that will not bother anyone, but they are still substantive changes.

The Chairman: Senator Flynn, may I point out that under the powers of the commission, 6(e) allows the commission:

... to make such alterations in the language of the statutes as may be required to preserve a uniform mode of expression without changing the substance of any enactment.

So I would question seriously that the commission would have the power to do that. If we pass something in Parliament that obviously is wrong, it is still an enactment. With regard to the substance in the French version and in the English version, I can imagine that if this were a question to be dealt with in court counsel would be free to argue either the French version or the English version.

Senator Nurgitz: Senator Flynn may not recall, but he spoke on the last Miscellaneous Statute amendments. I believe I was carrying the bill, but he spoke on it, and he and I proposed two kinds of Miscellaneous Statute amendments, one involving absolute linguistic and grammatical errors and the other involving minor but substantive changes. We proposed that there should be two such bills.

The Chairman: Mrs. Dawson points out to me that the commission relied on subsection (g) of paragraph 6 of the powers of the commission, which states:

... to make such changes in the statute as are required to reconcile seemingly inconsistent enactments.

So that in itself is almost an inconsistency with the powers given under subsection (e).

Senator Nurgitz: As Mrs. Dawson says, which one do we make consistent: the French version with the English or the English version with the French?

Senator Flynn: As she says, in most cases they take the English version. They assume that the bill was originally drafted in English. It would probably be easy to find whether the act was originally drafted in English or French.

The Chairman: That's true; it could be done.

Senator Flynn: Does it happen that a bill can be drafted originally in French?

[Traduction]

Le sénateur Flynn: La commission peut faire erreur, mais nous pouvons aussi nous tromper en refusant de donner notre approbation.

Mme Dawson: Une modification de cette nature devrait peut-être être apportée par une loi d'ensemble.

Le sénateur Flynn: Voyez-vous une différence entre ce que nous faisons avec les modifications d'ensemble et ce que vous faites, parce qu'après tout, les modifications sont censées corriger des erreurs négligeables sans causer de problème à personne.

Mme Dawson: Je pense que vous exagérez leur peu d'importance. A mon avis, une loi corrective permet d'apporter des modifications mineures qui ne dérangent personne, mais qui sont tout de même des modifications de fond.

La présidente: Sénateur Flynn, puis-je souligner que les pouvoirs conférés à la commission en vertu de l'article 6 de la loi lui permettent:

... d'apporter à la forme des lois les changements nécessaires à l'uniformité de l'ensemble, sans en modifier le fond.

Je me demande donc sérieusement si la commission est habituée à effectuer des modifications de ce genre. Si le Parlement adopte une loi qui, de toute évidence, comporte des erreurs, cette loi reste un texte législatif. Pour ce qui est de la teneur de la version française et de la version anglaise, j'imagine que si la question devait être portée devant les tribunaux, l'avocat serait libre d'invoquer l'une ou l'autre version.

Le sénateur Nurgitz: Le sénateur Flynn peut l'avoir oublié, mais il s'est prononcé au sujet des dernières modifications d'ensemble. Si je ne m'abuse, j'ai proposé l'adoption du projet de loi, mais le sénateur s'est prononcé à son sujet et nous avons tous les deux proposé deux genres de projet de loi corrective, un ayant trait aux erreurs purement linguistiques et grammaticales et l'autre aux modifications accessoires, mais tout de même de fond. Nous avons proposé qu'il y ait deux projets de loi distincts.

La présidente: Mme Dawson m'indique que la commission s'est fondée sur le paragraphe de l'article 6 de la loi qui l'autorise: ...

... à apporter aux lois les changements nécessaires à la concordance de textes législatifs apparemment incompatibles.

Ce pouvoir est pratiquement contradictoire avec ceux conférés par l'autre paragraphe.

Le sénateur Nurgitz: Comme l'a fait valoir Mme Dawson, est-ce la version française que l'on rend compatible avec la version anglaise ou l'inverse?

Le sénateur Flynn: Comme elle le dit, dans la plupart des cas, on se fonde sur la version anglaise. On présume que le projet de loi a été rédigé en anglais. Il serait probablement facile de déterminer si la loi a été rédigée en anglais ou en français.

La présidente: C'est juste, on peut le vérifier.

Le sénateur Flynn: Arrive-t-il qu'un projet de loi est rédigé en français?

[Text]

Mrs. Dawson: I think it was originally drafted in English.

Senator Flynn: I am not speaking of this draft. I am merely asking whether occasionally a bill is drafted first in French.

Mrs. Dawson: Oh, yes. That's our policy.

Senator Flynn: I suppose it is easy to identify.

Mr. du Plessis: If the commission seeks instruction on a particular point and it receives that instruction from a committee, it seems to me that it might give the change to some parliamentary sanction, because the *Revised Statutes* are going to be enacted by a bill, and it is Parliament acting. But I suppose that in that case it would require the two committees to have input.

Senator Flynn: The problem here is that Parliament assumes that the commission has done that within its mandate. So you would have to draw that to the attention of Parliament, or you would probably have to have a clause in the enacting bill to say that, whatever the changes, we want them to come into force.

The Chairman: Honourable senators, I was thinking of the procedure involved here. Apparently the committee in the other place will report within a week or so. It is quite possible that we, in our wisdom, will make a report that will differ in some detail from theirs. Perhaps, in such a case, since we have an eminently accommodating Chairman of the Justice and Solicitor General's Committee in the other place, we should probably have a conference, as we do on other things, and try to reconcile our differences; and, if necessary, speak to the ministers who may be involved in something like this, and pool our reports. That could be done.

Senator Flynn: Certainly. There is no obstacle to that process.

The Chairman: Are there any further questions? The bells are ringing for Royal Assent. If there are no further questions, the witnesses can take with them the points we have raised and ponder them. We thank the witnesses for their appearance today. We will try to arrange another meeting as soon as possible. That concludes this meeting.

The committee adjourned.

[Traduction]

Mme Dawson: Je pense qu'il a été rédigé en anglais.

Le sénateur Flynn: Je ne parle pas de ce projet de loi en particulier. Je demande simplement s'il arrive qu'un projet de loi est rédigé en français.

Mme Dawson: Oui. Nous en rédigeons en français.

Le sénateur Flynn: J'imagine que c'est facile à vérifier.

M. du Plessis: Si la commission demande des directives sur un sujet particulier et qu'elle les reçoive d'un comité, il me semble qu'elle obtient d'une certaine façon la sanction du Parlement parce que les lois révisées seront promulguées par un projet de loi, qui est l'œuvre du Parlement. Mais j'imagine que dans un cas pareil, il faudrait que les deux comités se prononcent.

Le sénateur Flynn: Le problème ici est que le Parlement présume que la commission a agi selon les termes de son mandat. Il faudrait donc porter cette question à l'attention du Parlement ou probablement prévoir, dans le projet de loi habilitant, un article indiquant que nous voulons que tous les changements, quels qu'ils soient, entrent en vigueur.

La présidente: Honorables sénateurs, je pensais à la procédure en cours. Apparemment, le comité de l'autre endroit déposera son rapport d'ici une semaine environ. Il est fort possible que celui que nous présenterons soit quelque peu différent du leur. Étant donné que le président du Comité de la justice et du Solliciteur général de l'autre endroit est des plus accommodants, nous devrions peut-être nous consulter tous les deux, comme nous le faisons pour d'autres questions, pour essayer d'aplanir nos différends; et, si nécessaire, discuter avec les ministres visés pour concilier nos rapports. On pourrait le faire.

Le sénateur Flynn: Certainement. Rien ne nous en empêche.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions? On sonne pour une sanction royale. S'il n'y a pas d'autres questions, les témoins pourront se pencher sur les points que nous avons soulevés. Nous les remercions d'être venus témoigner aujourd'hui. Nous essaierons d'organiser une autre séance le plus tôt possible. La séance d'aujourd'hui est levée.

Le comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Statute Revision Commission:

Mrs. Mary Dawson, Acting Chairman of the Commission
and Assistant Deputy Minister of Justice, Public Law

De la Commission de révision des lois:

M^{me} Mary Dawson, présidente intérimaire de la Commission
et sous-ministre adjoint de la Justice, droit public

and—et

Mr. Lionel Levert, General Counsel and Secretary to the
Commission.

M. Lionel Levert, avocat général et secrétaire de la Com-
mission.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, April 2, 1987

Le jeudi 2 avril 1987

Issue No. 19

Fascicule n° 19

Fifteenth proceedings on:

Quinzième fascicule concernant:

Consideration of the subject-matter of Bill C-15,
"An Act to amend the Criminal Code
and the Canada Evidence Act"

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15,
«Loi modifiant le Code criminel et
la Loi sur la preuve au Canada»



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 novembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 2, 1987
(22)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:30 a.m., this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Godfrey and Nurgitz. (7)

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the National Youth in Care Network:*

Mr. Kevan Roeters, National Development Officer and four other individuals.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

Mr. Roeters made a statement and with the other four individuals answered questions.

It was—

Agreed, That Mr. Kevan Roeters be permitted to edit the transcript or to debate parts of it, before it is printed.

The Honourable Senator Flynn moved,—That the Committee approve a budget of \$44,140.00 for the fiscal year 1987-1988, and that the Deputy Chairman be instructed to present the said budget to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 AVRIL 1987
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz, (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Godfrey et Nurgitz. (7)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du Réseau national des jeunes pris en charge:*

M. Kevan Roeters, agent de développement national et quatre autres témoins.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le Comité poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-15 intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

M. Roeters fait une déclaration et, avec les quatre autres témoins, répond aux questions.

Il est convenu: Que M. Kevan Roeters soit autorisé à réviser le compte rendu des délibérations ou à en supprimer des passages, avant son impression.

L'honorable sénateur Flynn propose—Que le Comité approuve le budget de 44 140 \$ pour l'année financière 1987-1988 et que le vice-président soumette ledit budget au Comité sénatorial permanent de la régie interne, du budget et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à la prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, April 2, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:30 a.m. to study the subject-matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act.

Senator Nathan Nurgitz (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable Senators, we are pleased to have with us this morning Mr. Kevan Roeters from the National Youth in Care Network. Kevan has with him some supporters and will introduce those people to us.

This morning we are to hear from victims of sexual abuse. Let me say at the outset, speaking on behalf of the members of the committee, that I trust that all necessary arrangements have been made to accommodate our witnesses. If some cases are ongoing, our hope is that their own lawyers know that are here. It is not our wish to put in jeopardy any case that may be before the courts. I also trust that the appropriate arrangements have been made with their schools. I hope it is clear that the witnesses are not hear under subpoena, that they are not forced to attend this morning. It is my understanding that the witnesses do not wish their names to appear on the record.

Mr. Kevan Roeters, National Development Officer, National Youth in Care Network: Mr. Chairman, what we plan to do, by way of addressing confidentiality, is to be referred to as Presenters 1, 2, 3 and 4. Presenter No. 1 is seated to my right, Presenter No. 2 is seated to her right, and so on.

The Deputy Chairman: During the course of the proceedings, if any witness feels that we should go off the record and carry on *in camera*, having only the witnesses and the members of the Committee present, please feel free to request that. We will try to keep this meeting as informal as we can so that you can best tell your stories and we can best understand them.

Mr. Roeters, I understand that you have an opening statement to make. Please proceed.

Mr. Roeters: Thank you, Mr. Chairman. I would like to start by giving some background on the National Youth in Care Network.

The National Youth in Care Network is an association run by young people between the ages of 14 and 24 who either are or have been raised in the care of child welfare authorities. Since the organization's inception in early 1986, a number of youth representatives from each of the provinces and the Yukon Territories have been working to create a permanent youth in care organization or network—in short, a legitimate voice for those young people being raised by the state.

The prime objectives of the National Youth in Care Network are, first, to recognize and promote the views and opinions of young people in care as well as those recently out of

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 2 avril 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

Le sénateur Nathan Nurgitz (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin M. Kevan Roeters du Réseau national des jeunes pris en charge. Il est accompagné d'autres témoins qu'il va nous présenter.

Ce matin, nous allons entendre des victimes d'agression sexuelle. Tout d'abord, au nom des membres du comité, j'espère que tous les arrangements nécessaires ont été pris pour faciliter les choses à nos témoins. Si certaines causes qui les concernent sont en instance devant les tribunaux, nous espérons que leurs avocats savent qu'ils sont ici. Nous ne voudrions certes pas compromettre l'issue d'une affaire qui serait devant les tribunaux. Je crois également que des dispositions ont été prises avec leurs écoles. J'espère que tout le monde comprend que les témoins ici présents n'ont pas été cités à comparaître, et qu'ils ne sont pas obligés d'assister à cette séance. Je crois enfin savoir qu'ils ne veulent pas que leurs noms figurent au compte rendu de la séance.

M. Kevan Roeters, agent de développement national, Réseau national des jeunes pris en charge: Monsieur le président, pour respecter l'anonymat de nos témoins, nous allons les appeler témoins n^{os} 1, 2, 3 et 4, dans l'ordre où vous les voyez ici à ma droite.

Le vice-président: Au cours des délibérations, si un témoin estime que nous devrions interrompre la séance publique et poursuivre à huis clos en présence seulement des autres témoins et des membres du comité, qu'il n'hésite pas à le demander. Nous essaierons de réduire au minimum les formalités afin que vous puissiez nous présenter votre témoignage dans les meilleures conditions possibles que nous le comprenons.

Monsieur Roeters, je crois savoir que vous avez une déclaration préliminaire à faire. Je vous cède la parole.

M. Roeters: Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais commencer par un historique du Réseau national des jeunes pris en charge.

Le Réseau est une association dirigée par des jeunes qui ont entre 14 et 24 ans et qui sont ou ont été confiés aux soins des services d'aide à l'enfance. Depuis la création de cet organisme au début de 1986, un certain nombre de représentants de ces jeunes de chaque province et du territoire du Yukon s'efforcent de créer un organisme ou réseau permanent de prise en charge des jeunes—c'est-à-dire de donner une voix légitime aux jeunes qui sont élevés par l'État.

Les objectifs fondamentaux du Réseau sont les suivants: premièrement, reconnaître et promouvoir les vues et les opinions des protégés ou ex-protégés de l'État; deuxièmement, rensei-

[Text]

care; second, to educate the public about the situation, needs, concerns, and views of these young people; third, to work with government, social and child care workers—in short, the system—conveying to them the opinions of young people in care in order to ultimately improve their services and condition; and, last, to help start, support and develop local self-help groups for young people in care or those who are recently out of care.

As a network, we have found that a significant number of young people come into care, in whole or in part, because of such abuse. Because one of our goals is to educate the public about the situation, needs, concerns and views of these young people, we feel it is important and that we have a responsibility to present our views on Bill C-15. On behalf of the Network and the participants in this presentation, I thank the Committee for the opportunity to present our views.

I have with me a supplemental document which will be distributed to Senators and from which I would like to read. This is an example of one of the programs for the treatment of sexual abuse. This program meets certain needs of young people who have been sexually abused. By encouraging disclosure, there must be a stronger commitment to the post-treatment services. We must meet the needs of specific circumstances, both for males and females who have disclosed. I would like to take this opportunity to read through the article entitled "Post Assault Treatment For Adolescent Victims of Sexual Abuse," which was prepared by Fay E. Martin, a Supervisor of the Adolescent Resource Centre in Toronto, with the assistance of Carol-Ann Dingillo.

The Pape Adolescent Resource Centre is a Preparation for Independence project funded by the Ontario Ministry of Community and Social Services. Our mandate is to assist wards of the Toronto Children's Aid Societies to successfully make the transition from state care to independence.

Our clients are teens 15 to 21 years of age. Many of them have suffered sexual abuse. Although the disclosure, the investigation and the court procedure are usually months or years in the past when our clients come to us, the impact of this experience continues to manifest itself in many aspects of their lives. Teens need to come to some peace with their past before they can successfully proceed with their future. We would like to address specifically the post-assault treatment needs of these teens.

Sexual abuse is a process, not merely an event. It occurs in the context of a dysfunctional family and is always accompanied by emotional abuse. Regardless of the severity of the sexual abuse per se, the child suffers the consequences of being raised by a family that is more or less pathological and incompetent.

The reaction of society to disclosure of sexual abuse creates different but additional difficulties for the child. Disclosure is not in itself therapeutic. It is at the very least distressing, and very often damaging. The extent of damage is minimized by

[Traduction]

gnier le public sur la situation, les besoins, les préoccupations et les idées de ces jeunes; troisièmement, collaborer avec le gouvernement, les travailleurs sociaux et les spécialistes des divers services d'aide à l'enfance—en un mot le système—pour leur faire part des opinions de ces jeunes afin d'améliorer, au bout du compte, leur condition et les services qui leur sont offerts; quatrièmement, aider à la création, au soutien et à l'expansion de groupes favorisant l'autonomie des jeunes protégés ou ex-protégés de l'État.

Comme organisme, nous avons constaté qu'un nombre important d'adolescents se retrouvent dans le réseau des services sociaux uniquement ou en partie à cause d'agression sexuelle. Étant donné qu'un de nos objectifs est de renseigner le public sur la situation, les besoins les préoccupations et les opinions de ces jeunes, nous estimons qu'il est important qu'il est de notre responsabilité de présenter notre point de vue sur le projet de loi C-15. Au nom du Réseau et de nos témoins, je remercie le comité de nous fournir cette occasion.

J'ai apporté un document complémentaire qui sera distribué aux sénateurs et dont j'aimerais lire quelques extraits. Voici un exemple de programme de traitement pour les jeunes qui ont été victimes d'agression sexuelle. Ce programme répond à certains de leurs besoins. Si nous les encourageons à dénoncer les sévices qu'on leur a fait subir, nous devons leur assurer de meilleurs services de traitement post-agression. Il nous faut répondre aux besoins particuliers de chaque victime, garçon ou fille. J'aimerais profiter de l'occasion pour vous lire l'article intitulé «Traitement post-agression des adolescents victimes d'agression sexuelle», rédigé par Mme Fay E. Martin, directrice du Adolescent Resource Centre de Toronto, avec la collaboration de Mme Carol-Ann Dingillo.

Le Centre Pape est le fruit d'un projet de «préparation à l'indépendance» des adolescents pris en charge par les services sociaux, financé par le ministère ontarien des Services sociaux et communautaires. Notre mandat est d'aider les protégés des sociétés d'aide à l'enfance de Toronto à réussir leur réintégration sociale.

Nos clients sont des jeunes de 15 à 21 ans, dont plusieurs ont subi des agressions sexuelles. Bien que la dénonciation de l'agression, l'enquête et les procédures judiciaires soient habituellement terminées depuis plusieurs mois ou plusieurs années lorsqu'ils arrivent chez nous, les répercussions de l'agression continuent de se manifester dans de nombreux aspects de leur vie. Les jeunes ont besoin d'être en paix avec leur passé pour aborder l'avenir avec sérénité. Nous aimerions parler particulièrement des besoins en traitements post-agression de ces jeunes.

L'agression sexuelle est un processus et non pas simplement un événement. Elle se produit dans le contexte d'une famille perturbée et est toujours accompagnée de violence émotionnelle. Quelle que soit la gravité de l'agression sexuelle elle-même, l'enfant souffre d'être élevé par une famille incapable dont le comportement est plus ou moins pathologique.

La réaction de la société à la dénonciation d'une agression sexuelle crée des difficultés différentes supplémentaires d'un autre ordre pour l'enfant. La divulgation, en soi, n'est pas thérapeutique. Elle est à tout le moins éprouvante et très souvent

[Text]

competent and sensitive personnel and crisp and judicious legal systems. The resources that have been made available to victims during this acute phase are valuable and necessary.

When the situation has been laid legally to rest, however, the child continues to struggle with the ongoing consequences of her history. The nature of the difficulties she suffers is influenced by the developmental demands of her age. In adolescence, the focus of the difficulties is upon perception of self, relationship with power, and ownership of sexuality. Dysfunctional behavior must be treated with the acknowledgement of its roots if the teen is to make sufficient peace with her past to enable her to proceed with the business of building an adequate adult life.

With respect to post-assault symptoms expressed at adolescence, difficulties in ownership of sexuality are expressed by promiscuity, on one hand, or total denial of sexuality, on the other. In the middle is the exchange of sex for power in a short-term adaptive strategy that should not be, but often is, mistaken for health. Promiscuous girls tend to be identified as needing help, although often the interventions fail to acknowledge that such behavior meets basic needs, albeit in a dangerous and costly way, and do not offer alternate ways of meeting those needs. Our teens say that selling or giving themselves away sexually meets their need for physical closeness, their need to be needed and to be competent at what they do. Often casual sexual liaisons are as close as they can get to intimacy.

Desexualized girls often appear healthy until later adolescence, when it becomes evident that they are not just discriminating about relationships with the opposite sex, but are unable to tolerate relationships that involve sexuality. These girls tend to underachieve in other areas of their lives because their psychic energy is preoccupied with keeping their unwanted sexuality under control. These are the girls who most urgently insist that if they don't think or talk about what happened to them, it will not have an impact upon their lives.

Between the girls for whom sex is good and those for whom sex is bad, are those for whom sex is power. These girls manage their lives very carefully. They take care of themselves. They have boy friends who are good to them and who give them status. They demand to be treated respectfully. They deal only on their terms. Under close and prolonged observation, what initially looks like competence becomes recognizable as control at any cost. These girls are unable to tolerate the give and take of relationships, the emotional vulnerability of intimacy. Most damaging of all, they have great difficulty admitting having a problem, or trusting those who can help, and therefore are poor candidates for therapy. They are at

[Traduction]

dommageable. La gravité des dommages est réduite au minimum si l'enfant est pris en charge par des personnes compétentes et délicates et par un système judiciaire soucieux de ne pas aggraver la situation. Les ressources qui ont été mises à la disposition des victimes durant cette phase difficile sont valables et nécessaires.

Lorsque le processus judiciaire est terminé, l'enfant continue d'être aux prises avec les conséquences de l'agression. La nature de ses difficultés dépend des particularités propres à son âge. À l'adolescence, les difficultés portent surtout sur la perception de soi, la relation avec l'autorité et l'apprentissage de la sexualité. Le traitement d'une adolescente pour troubles de comportement doit tenir compte de l'origine de ces troubles afin qu'elle puisse être suffisamment en paix avec elle-même pour pouvoir préparer de façon adéquate sa vie d'adulte.

En ce qui concerne les symptômes post-agression exprimés à l'adolescence, la difficulté d'assumer sa sexualité se manifeste à un extrême par une sexualité débridée et à l'autre par le refus total de la sexualité. Entre les deux, se situe le trac de faveurs sexuelles contre un certain pouvoir, ce qui constitue une stratégie d'adaptation à court terme qu'on ne devrait pas confondre, mais qu'on confond souvent, avec une attitude saine. On a tendance à considérer que les filles qui ont de nombreux partenaires sexuels ont besoin d'aide, mais il arrive souvent que les intervenants sociaux ne reconnaissent pas qu'un pareil comportement répond, quoique de façon dangereuse et coûteuse, à des besoins fondamentaux, et qu'ils n'offrent à ces adolescentes aucune autre façon d'y répondre. Nos adolescentes nous disent que le fait de se vendre ou se donner sexuellement répond à leur besoin d'intimité physique, leur besoin d'être utiles et d'être compétentes dans ce qu'elles font. Il arrive souvent que les relations sexuelles passagères soient pour elles la seule façon de répondre à leur besoin d'intimité.

Les filles déssexualisées semblent souvent normales jusqu'à la fin de l'adolescence, lorsqu'il devient évident qu'elles ne sont pas simplement sélectives dans leurs relations avec le sexe opposé, mais qu'elles sont incapables de tolérer une relation qui implique la sexualité. Elles ont tendance à moins bien réussir dans d'autres aspects de leur vie parce qu'elles consacrent toute leur énergie psychique à garder sous contrôle leur sexualité refoulée. Ce sont elles qui sont fermement convaincues que l'agression dont elles ont été victimes n'aura aucune conséquence sur le reste de leur vie si elles n'y pensent pas ou n'en parlent pas.

Entre les filles pour qui le sexe est bon et celles pour qui il est mauvais, on trouve celles pour qui il représente le pouvoir. Ces filles organisent leur vie de façon très soignée; elles se prennent un charge. Elles ont des amis de cœur qui sont bon pour elles et qui leur procurent un statut. Elles exigent d'être traitées avec respect. Elles ne négocient qu'à leurs propres conditions. Toutefois, lorsqu'on les observe de près et de façon prolongée, ce qui ressemble d'abord à un comportement normal se révèle être une manie de tout contrôler à tout prix. Ces filles sont incapables de tolérer l'échange qui caractérise une relation, la vulnérabilité émotive de l'intimité. Le plus grave, c'est qu'elles refusent d'admettre qu'elles ont un problème ou de faire confiance à ceux qui peuvent les aider, et sont donc de

[Text]

high risk to become mothers who recreate their history with their daughters.

Regarding treatment approach, what treatment is effective? We think that the first step is recognizing that a history of sexual abuse has a pervasive and prolonged impact. We make a point of understanding current situations in light of past history, and continually asking the girls to consider the nature of the connection. We do not ask them to talk about what happened, but to understand the nature of the scars and their influence on day-to-day life.

Secondly, we encourage them to own their history, to sift through the specifics of the sexual abuse process, including the dysfunctional family and social environment in which it occurred, and decide what part of what happened to them as children was done by them and what was done to them. This allows the teens to address their guilt—for enjoying parts of what happened, for colluding, for covering up, for not being strong enough to stop what was happening—and at the same time to own that they had some power which, under more nurturing circumstances, will develop into adult self-reliance that will permit them to build lives around the harm that has been done to them.

Thirdly, we support and assist them in learning how to change that which can be changed, to live with that which cannot, and to differentiate between the two. Like reformed alcoholics, they must accept that there are no short-cuts to health, no magic pill that will eradicate the scars of history, but only the strength to recognize and use help to build the very best life they can nevertheless.

The treatment offered needs to be as broad-ranging as the condition it proposes to treat. The approach should be tailored to the specific needs and pace of the individual. In every case, however, it should be pervasive, thorough, integrated and as prolonged as necessary to address the sequelae of the injury itself, the deficits of inadequate parenting, and the developmental work delayed by trauma.

I would like to thank honourable senators for allowing me to read that supplemental. We found, as a group, that this is an extremely important issue to raise and we wanted to do it at the beginning. I would like to reiterate that by allowing this legislation to go through and to encourage disclosure through a proper judicial system, it encourages people to do that; but it is necessary that post-treatment be followed up and that programs be implemented to deal with what happens after disclosure.

I would now like to present the group. They have opening remarks. I will start with presenter number one.

Presenter No. 1: I am presenter number one. I am currently still involved in the court process. I still have the preliminary

[Traduction]

très mauvaises candidates pour une thérapie. Elles risquent fort, une fois devenues mères, de laisser l'histoire se répéter avec leurs filles.

En ce qui concerne le traitement, quelle approche est efficace? Nous estimons qu'il faut d'abord reconnaître qu'une agression sexuelle a des répercussions profondes et prolongées. Nous essayons de comprendre la situation des victimes dans le contexte de leurs antécédents personnels, et nous leur demandons continuellement de tenir compte du rapport entre les deux. Nous ne leur demandons pas de raconter ce qui leur est arrivé, mais de comprendre la nature des séquelles de leur agression et leur influence sur la vie quotidienne.

Deuxièmement, nous les encourageons à assumer leur état, à comprendre les différents facteurs qui interviennent dans le processus d'agression sexuelle, y compris la famille perturbée et le milieu social, et à déterminer ce qui, dans les événements qui ont marqué leur enfance, leur est attribuable et ce qui est attribuable à des facteurs extérieurs. Cela permet aux adolescentes d'établir leur part de responsabilité—parce qu'elles ont éprouvé du plaisir à certains aspects de l'agression, parce qu'elles ont été complices de l'agresseur, parce qu'elles n'ont rien dit après coup, parce qu'elles n'ont pas été assez fortes pour contrer l'agression—et en même temps, de reconnaître qu'elles ont une certaine force qui, dans des circonstances plus favorables, leur permettra d'acquiescer confiance en elles-mêmes en tant qu'adulte et de refaire leur vie.

Troisièmement, nous leur apprenons comment changer ce qui peut être changé, à accepter ce qui ne peut l'être, et à faire la distinction entre les deux. Comme des alcooliques repentis, elles doivent accepter le fait qu'il n'y a pas de raccourci vers la guérison, pas de pilule magique qui efface les marques de la douleur, il faut seulement avoir la force de reconnaître et d'utiliser l'aide offerte pour se bâtir malgré tout la meilleure vie possible.

La portée du traitement doit être aussi vaste que celle de la condition qu'il se propose d'améliorer. Il doit être adapté aux besoins et au rythme particuliers de la victime. Dans tous les cas cependant, il doit être profond, global, intégré, et il doit durer aussi longtemps que nécessaire pour effacer les séquelles de la blessure elle-même, combler les lacunes créées par une éducation inadéquate et remplacer la phase de développement qui a été retardée par le traumatisme causé à la victime.

Je tiens à remercier les sénateurs de m'avoir permis de lire ce document complémentaire. En tant que groupe, nous estimons que ce sont là des questions qu'il importe de soulever et nous voulions le faire dès le début. Je tiens à répéter qu'en adoptant ce projet de loi et en encourageant les victimes d'agression sexuelle à dénoncer leurs agresseurs par l'entremise d'un système judiciaire qui leur facilite les choses, on fait un pas dans la bonne direction; mais il faut aussi que ces victimes soient suivies et qu'on mette sur pied à leur intention des programmes de retour à la vie normale.

J'aimerais maintenant vous présenter les jeunes filles qui m'accompagnent. Chacune a des remarques préliminaires à faire. Je commence avec le témoin n° 1.

Le témoin n° 1: Je suis le témoin n° 1. Il y a actuellement un procès concernant l'agression dont j'ai été victime. Je dois

[Text]

hearing to go. I would like to thank all of the senators on behalf of our group for giving us this opportunity to present our opinions. We feel that it is really important to hear from kids who are directly involved with these laws. We think that the law has come a long way and we are glad to see that you are so eager to help and listen to what our needs as children are.

What we would like to do is give you an idea of how we would find the court process more comfortable and beneficial. We think it is a very hard thing to go to court against someone who has sexually assaulted you. Basically we lived the experience. We realize the accused has to have his rights, but we feel, as children, there should be certain ways to make it easier for us by making people understand what our specific needs are.

Presenter No. 2: There are things going on in the world that not all of us can understand—what goes on in a parent's mind while they are sexually abusing their child, or find out that their child has been abused by a person close to the family. The parent or family friend is a sick person, but think of the children, the abused children who trust their abuser, and then the trust is broken and the child's insides are destroyed.

As an abused child, I feel that the children should get more support from society. When I was in court my offender was about 10 feet away from me. I still felt that my offender had ties and I was afraid of being called a liar and my offender would be set free to seriously damage another child.

I feel that society should try to help children as much as they can, as I didn't get enough support.

I went to a friend and I was told that I was going into Children's Aid, and I was afraid that my father would come and find me and kill me so I wouldn't tell about him and me. Bringing out the secret was the hardest thing I ever had to do. I felt I had betrayed my offender and I would be banished from the world, and people would know about what happened just by looking at me.

I think the biggest emotion I felt was anger. I felt like a liar, and my father's lawyer treated me so badly I felt like I was just going to have a breakdown. It was then I wondered who was on trial, me or my offender.

It finally got out and I had to tell six strangers and a judge, and I was 15 when I went to court. If I was afraid at 15 that badly, I can't even imagine what a younger child would have to go through.

I am reaching out, not as a Children's Aid child but as a concerned 18-year old who wants to see things change for younger children in society for the future. It makes me angry—

[Traduction]

encore assister à l'audience préliminaire. Au nom de notre groupe, je tiens à remercier tous les sénateurs de nous fournir l'occasion de présenter notre opinion. Nous estimons qu'il est très important pour les législateurs d'entendre les jeunes qui sont directement concernés par ces lois. De grands progrès ont été accomplis dans le domaine législatif et nous sommes heureuses de constater à quel point vous êtes désireux de nous aider et d'écouter ce que nous avons à dire en tant qu'adolescentes.

Nous aimerions vous soumettre des idées sur la façon de rendre le processus judiciaire plus aisé pour nous et plus profitable. Il est très difficile de témoigner devant un tribunal contre son agresseur sexuel. Nous avons vécu cette expérience. Nous comprenons que l'accusé a des droits, mais nous estimons, en tant qu'adolescentes, qu'il devrait y avoir certaines façons de nous faciliter les choses en faisant comprendre aux différents intervenants nos besoins particuliers.

Le témoin n° 2: Il existe dans le monde des choses difficiles à comprendre—par exemple, ce qui se passe dans la tête d'un parent qui agresse sexuellement son enfant, ou qui constate que son enfant a été agressé par un proche de la famille. Ce parent ou cet ami est peut-être une personne malade, mais pensez aux enfants qui lui ont fait confiance et aux dommages que cette perte de confiance a pu causer chez eux.

En tant que victime d'agression sexuelle, j'estime que les enfants devraient obtenir plus de soutien de la part de la société. Lorsque j'étais dans la salle du tribunal, mon agresseur était à une dizaine de pieds de moi. Je sentais toujours qu'il y avait des liens entre nous et j'avais peur de passer pour une menteuse, qu'on le libère et qu'il s'en prenne à une autre enfant.

J'estime que la société devrait essayer d'aider autant que possible les enfants, car pour ma part, je n'ai pas eu suffisamment de soutien.

Je me suis confiée à une de mes amies et après, on m'a dit que j'irais à l'Aide à l'enfance. J'avais peur que mon agresseur me trouve et me tue; c'est pourquoi je n'ai pas parlé de ce qui s'était passé entre lui et moi. La chose la plus difficile que j'aie jamais eu à faire a été de révéler le secret. J'avais l'impression que j'avais trahi mon agresseur et que je serais bannie du monde. Je craignais qu'on découvre la vérité simplement en me regardant.

Je crois que la plus grande émotion que j'ai ressentie était la colère. Je me sentais comme une menteuse et l'avocat de mon agresseur a été si dur avec moi que j'ai eu peur de craquer. C'est là que je me suis demandé si c'était mon procès ou celui de mon agresseur.

J'ai finalement parlé et j'ai dû raconter mon histoire à six étrangers et à un juge. J'avais 15 ans lorsque j'ai témoigné au tribunal. Si j'avais peur à ce point à 15 ans, je ne peux même pas imaginer quelles angoisses vivrait un enfant plus jeune.

Je suis ici, non pas à titre de pensionnaire de l'Aide à l'enfance, mais en tant que personne de 18 ans qui s'intéresse au sort des enfants plus jeunes et qui veut que la société change d'attitude à leur égard. Cela me met en colère . . .

[Text]

The Deputy Chairman: Take your time.

Presenter No. 2: —to know that society appears not to care. I feel that children should get a fair deal and a child should not be put through what I went through. I would not wish it on my worst enemy. That is how bad it was. Hear me as a sexually abused child who feels she was treated unfairly, and think about the consequences for the children. I was sexually abused.

Presenter No. 3: I am presenter number three. What I have to say is almost the same thing as presenter number two; but my case wasn't taken to court—I don't know why; there wasn't an investigation or anything like that. But my question is: Who is being punished? I have been under the care of social services for the past five years and I have been shifted from home to home, from group home to group home. I have had to go through eight different social workers and had to live with people that otherwise I would have chosen not to live with—and all of this while my father is able to stay at home with the rest of the family and I have to go through all of this, and—

The Deputy Chairman: Take your time.

Presenter No. 3: —I am wondering—I feel like I am being punished, and my father has the satisfaction of staying at home and being able to convince the rest of the family that I am the guilty party.

The other thing is that why was my dad offered help while doing what he did and I wasn't offered any help at all?

Presenter No. 4: I am presenter number four. I would like to say something about the report that Kevan read. I think the post-assault treatment is most important. I did not go to court though I was supposed to. It took a year before I finally got a court date, and that is when I gave up and said no. It took me another year or two after that before I was able to go for counselling. Even though I have done one-on-one counselling, I think attending a post-assault group would further that counselling. Working with my counsellor was the first time that I was able to open up to anyone, because no one, social worker or otherwise, had said to me, "Do you need help? Do you need somebody to talk to?" I experienced the court process and that was it. They don't seem to realize that after the court process you need help to deal with what happened. Many people seem to think that after the court process the whole thing is over, but the worst part is still to come. I felt like I was going through it all over again. It is really important for the committee to understand that post-assault treatment is essential.

Mr. Roeters: Those are our opening remarks. We would like to go through the bill clause by clause and make comments. Presenter No. 1 will begin with proposed section 139.

Presenter No. 1: With regard to proposed section 139(1), we agree that consent should not be a defence and that proposed section 146 should be added to the list of offences. We also think that the age for consent should be raised to 18 years. With regard to proposed paragraph 139(2)(a), we feel that a person can commit sexual assault at any age. This paragraph refers to the ages of 12 or 13 years. We feel that a person of 12

[Traduction]

Le vice-président: Prenez votre temps.

Le témoin n° 2: ... de savoir que la société semble ne pas se préoccuper de cette question. Les enfants ont droit à un traitement équitable et ne devraient pas subir ce qu'on m'a fait endurer. Je ne le souhaiterais pas à mon pire ennemi. C'était à ce point. Mon témoignage est celui d'une victime d'agression sexuelle qui considère avoir été traitée injustement et puis, pensez aux conséquences pour les enfants. Je suis une victime d'agression sexuelle.

Le témoin n° 3: Je suis le témoin n° 3. J'ai pratiquement la même chose à dire que le témoin n° 2, sauf que dans mon cas, le tribunal n'a pas été saisi de l'affaire; j'ignore pourquoi. Il n'y a pas eu d'enquête ni rien d'approchant. Ma question est celle-ci: qui est puni? Depuis cinq ans, je suis sous la garde des services sociaux et j'ai été transférée de maison en maison, de foyer de groupe en foyer de groupe. J'ai eu huit travailleurs sociaux différents et j'ai dû vivre avec des personnes avec lesquelles je n'aurais pas choisi de vivre—tout cela pendant que mon père pouvait rester à la maison avec le reste de la famille alors que moi, je devais subir toutes ces difficultés, et ...

Le vice-président: Prenez votre temps.

Le témoin n° 3: ... je me demande—je me sens comme punie, et mon père a la satisfaction de rester à la maison et d'être en mesure de convaincre le reste de la famille que c'est moi qui est responsable de ce qui est arrivé.

L'autre question que je me pose est pourquoi mon père s'est-il vu offrir de l'aide comme agresseur, et moi, pas du tout?

Le témoin n° 4: Je suis le témoin n° 4. J'aimerais dire quelque chose au sujet du document que Kevan a lu. Je pense que le traitement après l'agression est très important. Je n'ai pas témoigné, contrairement à ce qui avait été entendu. J'ai dû attendre un an avant d'obtenir une assignation et à ce moment-là j'ai laissé tombé; j'ai refusé de comparaître. Il m'a fallu encore un an ou deux avant d'être prête à consulter quelqu'un. Je crois qu'après une thérapie individuelle, il devrait y avoir un suivi sous forme de réunions de groupe. Le conseiller était la première personne à qui je me confiais parce que personne, aucune travailleuse sociale ou autre, ne m'avait demandé si j'avais besoin d'aide. Personne ne semble se rendre compte qu'une fois le procès terminé, vous avez besoin d'aide. Beaucoup semblent s'imaginer que tout est fini après le procès et pourtant, le pire reste à venir. C'était comme si je revivais l'expérience. Le comité doit bien se rendre compte que le traitement après l'agression est un facteur essentiel.

M. Roeters: Voilà, c'étaient nos remarques préliminaires. Nous voudrions maintenant passer le projet de loi en revue article par article. Le témoin n° 1 commencera par l'article 139 du projet de loi.

Le témoin n° 1: En ce qui concerne le paragraphe 139(1), nous sommes d'accord: le consentement du plaignant ne devrait pas être admis comme moyen de défense et l'article 146 devrait être ajouté à la liste des infractions. Nous croyons également qu'il faudrait porter à 18 ans l'âge où le consentement est jugé valable. En ce qui concerne l'alinéa 139(1)a), nous pensons qu'une personne peut commettre une agression

[Text]

or 13 years can commit sexual assault. We disagree with (b) for the same reason. It is irrelevant how old the accused is. With regard to (c) we were wondering who would be classified as being in a position of trust. Does it include friends? It could be almost anybody. With regard to subsection 139(3), we disagree strongly where it says, "No person aged twelve or thirteen years shall be tried for an offence—". The most these people can get under the Young Offenders Act is two years anyway.

We agree with proposed section 139(4) if the accused, "took all reasonable steps to ascertain the age."

The Deputy Chairman: You would not change 4?

Presenter No. 1: No. It is up to the judge to determine what are reasonable steps. We also agree with 139(5). We agree with the principle behind proposed section 140, but we feel that the age should be 18, rather than 14.

Presenter No. 2: We feel that people should be supported and protected until the age of 18.

The Deputy Chairman: Do you mean as a general principle throughout the bill?

Presenter No. 2: Yes.

Presenter No. 1: With regard to proposed section 141, we have a problem with the age again. With regard to 146, we feel that in situations involving a position of trust—say, it is your father or your uncle—it is far more damaging because that trust has been violated and you feel more guilty than if you were attacked by a stranger on the street. With a stranger on the street, you are always certain where the blame lies. Someone close to you can put a lot of guilt and pressure on you, which can be more psychologically damaging. We feel that the term should be ten years, not five years, because it is just as damaging, if not more so.

The Deputy Chairman: You want the punishment set out in proposed paragraph 146(1)(b) to be the same as in proposed section 141?

Presenter No. 1: That is right. It says in proposed subsection 146(2):

In this section, "young person" means a person fourteen years of age or more but under the age of eighteen years."

We are wondering why that is applied under this section. We think that it should simply be anybody under 18 years of age. We also disagree with proposed section 154, and here I will turn the floor over to presenter no. 4.

Presenter No. 4: We do not see why the term for buggery should be 14 years when a person in a position of trust who sexually assaults somebody gets ten years. I think the terms of imprisonment should be consistent, and the type of sex does not matter. Sexual assault is sexual assault. We agree with

[Traduction]

sexuelle à tout âge. Dans cet alinéa, on parle de 12 ou 13 ans. À notre avis, une personne âgée de 12 ou 13 ans peut commettre une agression. Pour la même raison, nous rejetons l'alinéa b). L'âge de l'accusé ne doit pas entrer en ligne de compte. Pour ce qui est de l'alinéa c), nous nous demandons qui sont les personnes en situation de confiance. Englobe-t-on les amis? Ce pourrait être presque tout le monde. Pour ce qui est du paragraphe (3), nous sommes en complet désaccord avec ce passage: «Une personne âgée de 12 ou 13 ans ne peut être jugée pour une infraction...». En vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, ces personnes seront condamnées à deux ans au plus.

Par ailleurs, nous approuvons ce passage du paragraphe (4): «... si l'accusé a pris toutes les mesures raisonnables pour s'assurer de l'âge du plaignant».

Le vice-président: Vous ne voulez pas qu'on modifie le paragraphe (4)?

Le témoin n° 1: Non. Il incombera au juge de décider en quoi consiste une mesure raisonnable. Nous sommes aussi d'accord avec le paragraphe (5). Nous appuyons aussi le principe de l'article 140, mais nous croyons que l'âge devrait être porté de 14 à 18 ans.

Le témoin n° 2: Nous croyons que les jeunes devraient être protégés jusqu'à l'âge de 18 ans.

Le vice-président: Est-ce que cela vaut pour tout le projet de loi?

Le témoin n° 2: Oui.

Le témoin n° 1: En ce qui concerne l'article 141, là encore, il faudrait changer l'âge. Pour ce qui est de l'article 146, nous croyons que les torts sont bien plus graves si la personne en situation de confiance est le père ou un oncle, parce que la confiance a été trahie et que l'on se sent plus coupable que si l'agression était le fait d'un étranger. Quand c'est un étranger, on sait toujours qui est coupable. Mais un parent ou un proche peut exercer des pressions, ce qui a des répercussions psychologiques plus néfastes. Nous croyons que la peine devrait être de dix ans au lieu de cinq, puisque les torts causés sont aussi graves sinon pires.

Le vice-président: Vous voudriez que la peine prévue à l'alinéa 146(1)b) soit la même que celle prévue à l'article 141?

Le témoin n° 1: Oui. Voici ce qu'on dit au paragraphe 146(2):

Pour l'application du présent article, «adolescent» s'entend d'une personne âgée de 14 ans au moins mais de moins de 18 ans.»

Nous nous demandons pourquoi l'on fixe ici une limite d'âge. Nous croyons que l'on devrait dire toute personne de moins de 18 ans. Nous n'approuvons pas non plus l'article 154, mais pour cela je vais céder la parole au témoin n° 4.

Le témoin n° 4: Nous ne comprenons pas pourquoi la peine d'emprisonnement pour sodomie devrait être de 14 ans alors qu'une personne en position de confiance qui commet une agression sexuelle est condamnée à ans. Je crois que la peine d'emprisonnement devrait être la même dans les deux cas. Il

[Text]

paragraph 154(1)(a). However, (b) says, "any two persons, each of whom is eighteen years of age or more", and we do not understand why buggery should be against the law for people under the age of 18, whether it be two males, a male and a female or whatever, when other types of sex are not. To me, if a person is going to do it, it is their business. Are you talking males here? I do not understand. Could this be discrimination against females, if you are saying that the term is 14 years for males only. With regard to proposed paragraph 3(a), we are wondering why buggery is the only offence for which, "an act shall be deemed not to have been committed in private if it is committed in a public place or if more than two persons take part or are present." I think it should be clarified as to whether or not it is homosexuality that is being referred to here.

Presenter No. 1: Presenter number 4 will continue with subsection 155.

Presenter No. 4: We totally support subsection 155(1), (2) and (3).

With respect to subsection 166, we do support the principle but, once again, we think the age should be under 18 and that, once again, the imprisonment period should be consistent at ten years. With respect to subsection 167, once again we feel the age limitation should not be under 14 years. The term of imprisonment for an offence involving a victim under 14 years is five years, and over 14 years is two years. I do not agree with that. I think that a crime against a victim under 18 should be ten years imprisonment once again.

With respect to section 246.4, we support that. The same applies to section 246.6. With respect to 246.6, number 13, we feel that the victim should have a choice as to who should be present in the courtroom and as to whether the accused should be present or not. I know that if I had gone into court and my father had been sitting right in front of me, there would have been no way I could have testified. Some other people feel great that the accused is sitting right there in court and they can ream him right out in court. They prefer to have the accused there in court. However, I think there should be a choice and the choice should be the victim's choice.

Presenter No. 3: With respect to that section, for myself, as I said before, I did not go to court, but if I had gone to court, I would also have felt more comfortable if my father was not present because if he was sitting in front of me while I was testifying, I would feel intimidated.

Presenter No. 4: A lot of girls feel guilty and start wondering whether or not they should testify. I know I could not have testified if my father had been there because I felt that I could not send him to jail and I know if he was sitting right there in front of me with his sympathetic face on him, there is no way I could have testified. You just feel so much guilt. You feel there must have been something you did to cause it.

Presenter No. 1: When I went to court, for me facing the accused person gave me back some of the power that he had

[Traduction]

devrait y avoir une certaine cohérence en ce qui concerne les peines imposées; le type de relations sexuelles importe peu. Nous approuvons l'alinéa 154(1)a). Cependant, l'alinéa b) précise «ou par deux personnes âgées d'au moins 18 ans». Nous comprenons mal pourquoi la sodomie est interdite pour les personnes de moins de 18 ans qu'il s'agisse de deux hommes, d'un homme et d'une femme, etc., alors que ce n'est pas le cas pour les autres actes sexuels. J'estime que si une personne veut faire ces choses, c'est son affaire. Est-ce que l'on veut parler d'hommes ici? Je ne comprends pas. Est-ce que ce serait un cas de discrimination envers les femmes si on disait que la peine est de 14 ans pour les hommes seulement? A propos de l'alinéa 3a), nous nous demandons pourquoi la sodomie est la seule infraction pour laquelle, «un acte est réputé ne pas avoir été commis dans l'intimité s'il est commis dans un endroit public ou si plus de deux personnes y prennent part ou y assistent.» Je pense qu'on devrait le préciser s'il est question d'homosexualité.

Le témoin n° 1: Le témoin n° 4 parlera également de l'article 155.

Le témoin n° 4: Nous appuyons sans réserve les paragraphes (1), (2) et (3) de l'article 155.

En ce qui concerne l'article 166, nous souscrivons au principe, mais là encore, il devrait s'appliquer à toute personne de moins de 18 ans et la peine d'emprisonnement devrait être aussi de dix ans. Pour ce qui est de l'article 167, la limite de l'âge ne devrait pas être 14 ans; la peine d'emprisonnement, si la victime a moins de 14 ans, est de cinq ans, mais si elle a plus de 14 ans, elle est de deux ans. Je n'approuve pas cela. Je pense qu'une agression commise contre une personne de moins de 18 ans devrait également être sanctionnée par une peine de dix ans.

Nous appuyons l'article 246.4, ainsi que l'article 246.6. Pour ce qui est du nouvel article 13, nous croyons que la victime devrait pouvoir exprimer son choix quant aux personnes qui seront présentes au tribunal, surtout en ce qui concerne l'accusé. Je sais, par exemple, que si mon père avait été présent au tribunal, je n'aurais jamais pu témoigner. D'autres souhaitent que l'accusé soit présent parce que l'occasion est belle pour se décharger le cœur publiquement. Ils préfèrent donc que l'accusé soit présent. Cependant, je crois que c'est une question de choix et que ce choix devrait appartenir à la victime.

Le témoin n° 3: En ce qui concerne cet article, comme je l'ai déjà dit, je ne suis pas allée au tribunal mais, si je l'avais fait, j'aurais été plus à l'aise si mon père n'avait pas été présent, car sa présence m'aurait intimidée.

Le témoin n° 4: Beaucoup de filles se sentent coupables et se demandent si elles devraient témoigner. Je n'aurais pu témoigner si mon père avait été là, car je ne me sentais pas capable de l'envoyer en prison, et il est certain qu'en sa présence, rien qu'à voir sa tête sympathique, je n'aurais pu témoigner. On se sent tellement coupable. On se sent responsable de ce qui est arrivé.

Le témoin n° 1: Dans mon cas, quand j'ai témoigné, le fait de faire face à l'accusé m'a permis de reprendre confiance en

[Text]

taken and I think it was a strong healing process for me to face the accused. Therefore I think it should be a choice. If you feel that the accused being present would affect your testimony, it should be your choice. Basically, the hearing is held to determine the truth and we as victims should feel comfortable.

Senator Buckwold: I wonder if you would have felt the same if the accused had been your father as opposed to someone who was not related to you?

Presenter No. 1: What I am saying is that it depends on the individual. In other words, if it were your father, you might feel uncomfortable, so I think you should have the choice if you feel you cannot testify right in front of your father.

Presenter No. 4: Some people just cannot testify in front of the accused. They just cannot do it, and that is not fair. These people do not deserve to be out there, doing it again.

Presenter No. 2: And that is exactly what is happening.

Presenter No. 4: With respect to section 246.6, 13(3):

Where an accused is charged with an offence under . . .

And several sections are mentioned—

. . . the presiding judge or justice may, on his own motion or on application made by the complainant . . .

We feel that the “may” should be “shall”.

. . . by the prosecutor or by a witness under the age of eighteen years, make an order directing that the identity of the complainant or the witness and any information that could disclose the identity of the complainant or witness shall not be published in any newspaper or broadcast.

As I say, we feel it should be “shall” instead of “may”. We feel that under no circumstances should there be any publication of the victim’s name. I think Presenter 2 would like to say something about this one.

Presenter No. 2: With respect to my court hearing, there was a problem with publication in a newspaper because of the fact that I lived in a small town. The newspaper said something like “A girl from this specific town has accused her father of sexual abuse.” In a small town, everything clicks out and everyone knows. Therefore, although that is not publishing my name or identifying me specifically, it was in the newspaper and everybody knew it was me. Therefore, I think that any kind of publication should be banned, except for the name of the accused.

Senator Doyle: Was there any kind of publication other than the kind that is done by word of mouth? In other words, in your case was it published in a newspaper?

Presenter No. 2: Yes it was.

Senator Doyle: That would be the news that your father faced a charge?

Presenter No. 2: That is right, but “his 16 year old daughter” appeared in the newspaper, in print.

[Traduction]

moi-même, et je pense que ce fut pour moi une sorte de thérapie. Voilà pourquoi j’estime que la victime devrait avoir le choix. Si la plaignante croit que la présence de l’accusé va influencer sur son témoignage, c’est à elle de décider. Le procès doit faire ressortir la vérité et nous, les victimes, devrions être à l’aise devant le tribunal.

Le sénateur Buckwold: Auriez-vous ressenti la même chose si l’accusé avait été votre père et non un étranger?

Le témoin n° 1: Je dis que tout dépend de la victime. Si l’agresseur est son père, on peut effectivement se sentir mal à l’aise; c’est pourquoi on devrait être libre de témoigner en sa présence ou en son absence.

Le témoin n° 4: Certaines personnes sont incapables de témoigner devant l’accusé. Au fond, ce n’est pas juste. Les victimes ne méritent pas de subir cette épreuve, cette nouvelle agression.

Le témoin n° 2: C’est précisément cela.

Le témoin n° 4: Je veux aborder l’article 13(3), qui se lit comme suit:

Lorsqu’une personne est accusée d’une infraction prévue aux articles . . .

Et l’on énumère plusieurs articles . . .

. . . le juge qui préside le procès ou le juge de paix peut, d’office ou à la demande du plaignant,

Il faudrait mettre «doit» au lieu de «peut».

. . . d’un témoin âgé de moins de 18 ans ou du poursuivant, rendre une ordonnance interdisant de publier dans un journal ou de diffuser à la radio ou à la télévision l’identité du plaignant ou celle du témoin ou des renseignements qui permettraient de la découvrir.

Je le répète, il faudrait remplacer le mot «peut» par «doit». Nous estimons que le nom de la victime ne devrait jamais être publié. Je pense que le témoin n° 2 aurait quelque chose à ajouter à ce sujet.

Le témoin n° 2: J’ai dû me présenter en cour et la publication de mon témoignage m’a causé des problèmes parce que je vivais dans une petite ville. Le journal rapportait à peu près ceci: «Une jeune fille de tel endroit a accusé son père d’agression sexuelle». Dans une petite ville, rien ne passe inaperçu et tout se sait. Ainsi, sans que soit publié mon nom ni que je sois identifiée, tout le monde savait que c’était moi. Je pense que toute publication devrait être interdite, sauf le nom de l’accusé.

Le sénateur Doyle: Y avait-il eu d’autres types de publicité outre le bouche à oreille? Un journal en avait parlé, c’est ça?

Le témoin n° 2: Oui.

Le sénateur Doyle: On rapportait que votre père était accusé de quelque chose?

Le témoin n° 2: Oui, mais on pouvait lire en toutes lettres: «sa fille de 16 ans».

[Text]

Presenter No. 4: With respect to (3.1), we say that section should be deleted.

Presenter No. 3: I have a comment with respect to 643.1. What I want to say is that it should not say:

... a videotape made soon after the alleged offence ...

It should say: "After the disclosure," because when something like this happens to someone, they do not automatically go and tell someone and have it videotaped right away. Therefore the wording should be "after the disclosure" and it cannot possibly be "soon after the disclosure" because, from my own experience, I know it takes a long time sometimes, perhaps a few days or a few weeks, for the child to disclose what has happened to them. I think, therefore, the wording should be changed in that way.

Presenter No. 4: I would just like to say it took me almost a year to disclose and that was not total disclosure. I would say altogether it took me approximately a year and a half. In my opinion, the videotaping should be done after that.

With respect to section 643.1(2), we totally support that section.

With respect to section 16 which says:

(1) Where a proposed witness is a person under fourteen years of age or a person whose mental capacity is challenged, the court shall, before permitting the person to give evidence, conduct an inquiry ...

First of all, with respect to the mental capacity, we would like to ask how anyone knows whether someone is mentally capable.

Presenter No. 2: Yes. In my opinion, it really does not matter if the person is mentally capable. The fact of the matter is if the person was sexually assaulted, that is still a crime.

Presenter No. 4: I do not think anyone has the right to judge whether someone is mentally capable or not. For example, all of us here are emotionally gone by this point. I do not think any of us would have been mentally capable of doing anything at the time we were assaulted. However, we still know what happened to us and we can still go into the courtroom and tell about it.

The Deputy Chairman: Your point is that, as long as the witness can communicate and tell what happened; it should be accepted?

Presenter No. 4: That is right, whether it is through art therapy or in some other fashion. Some kids have something in front of them and point out certain things and say: "Yes".

The Deputy Chairman: You are talking about using anatomical dolls?

Presenter No. 4: That is right. Some of these children at three and four years of age do not always know the right words.

The Deputy Chairman: Yes, we understand.

Presenter No. 1: I would like to say that when a child is two or three years of age, we feel it is too difficult for them to make up something so vivid and wild if they are such a young

[Traduction]

Le témoin n° 4: Nous croyons que le paragraphe (3.1) devrait être supprimé.

Le témoin n° 3: J'aurais quelque chose à ajouter au sujet de l'article 643.1. On ne devrait pas dire:

... un enregistrement magnétoscopique réalisé peu après la perpétration de l'infraction reprochée ... On devrait plutôt dire ceci: «après la divulgation», parce qu'après une agression, il est rare que la victime aille se confier à quelqu'un et que son témoignage soit aussitôt enregistré sur bande magnétoscopique. Par conséquent, on devrait plutôt dire «après la divulgation» et on ne devrait surtout pas dire «peu après la divulgation», parce que d'après mon expérience, il faut un certain temps, quelques jours ou même des semaines, avant que l'enfant ne révèle ce qui lui est arrivé. Je pense que c'est un changement qui s'impose.

Le témoin n° 4: Dans mon cas, j'ai attendu presque un an avant de révéler ces choses et encore, je n'ai pas tout dit. Je dirais qu'en tout, il m'a fallu un an et demi pour tout dire. D'après moi, l'enregistrement devrait avoir lieu après cela.

Nous appuyons sans réserve le paragraphe 643.1(2).

Le nouvel article 16 se lit comme suit:

(1) Avant de permettre à une personne âgée de moins de 14 ans ou dont la capacité mentale est mise en question de témoigner, le tribunal procède à une enquête ...

D'abord, pour ce qui est de la capacité mentale, nous voudrions savoir comment on détermine la capacité mentale de quelqu'un?

Le témoin n° 2: Oui. D'après moi, peu importe la capacité mentale d'une personne. Il demeure qu'elle a été victime d'une agression et que c'est un crime.

Le témoin n° 4: Je pense que personne n'a le droit de juger si quelqu'un est apte mentalement. Par exemple, nous sommes toutes émotionnellement perturbées. Je doute que l'une d'entre nous ait eu la capacité mentale de faire quoi que ce soit au moment où elle a été agressée. Pourtant, nous savons fort bien ce qui nous est arrivé et nous sommes encore capables de la relater devant un tribunal.

Le vice-président: D'après vous, du moment que le témoin est en mesure de relater les faits, son témoignage devrait être accepté?

Le témoin n° 4: Oui, que ce soit à l'aide d'une thérapie gestuelle ou autrement. Dans le cas des enfants, on leur présente un objet qu'ils pointent du doigt en disant «oui».

Le vice-président: Vous voulez parler des poupées anatomiques.

Le témoin n° 4: Oui, les enfants de trois ou quatre ans ne savent pas toujours utiliser les mots qu'il faut.

Le vice-président: Bien sûr.

Le témoin n° 1: Nous pensons qu'il est à peu près impossible qu'un enfant de deux ou trois ans invente quelque chose d'aussi précis et affarant. En ce qui concerne la capacité mentale ou le

[Text]

age. Respecting the part about being mentally competent, or about the oath, if a child does not understand the oath that does not mean he is not telling the truth. He may not understand the implications, but he would still be telling the truth. It is hard to make up something at that age.

Presenter No. 4: If you ask a lot of kids what would happen to them if they do not tell the truth, a lot of them would say: "Well, mommy would spank me." The same applies to us. We are going to get into a lot of trouble if we do not tell the truth. Some kids don't know the difference between the truth and lies, but they know what happened, and if a kid is going to go in there and say something happened, then that's all they need.

Senator Godfrey: I might say that you have a great deal of support from previous witnesses on this point.

The Deputy Chairman: Almost all of the witnesses who have appeared before the committee have complained about this particular part relating to the witness having to be of sufficient intelligence. What they are really after is something that says—and apparently this has been changed—"as long as one can communicate".

Presenter No. 2: In any way?

The Deputy Chairman: In any way.

Senator Fairbairn: Also regarding disclosure after the offence.

The Deputy Chairman: That does not mean to say that you should not raise this.

Senator Godfrey: No, we say that to encourage you and let you know that you have a lot of support in that regard.

Presenter No. 2: There is a slight disagreement within the group respecting clause 8. Some of us think that that should be raised to two offences. That relates to a person "wandering in or near a school ground, playground, public park or bathing area."

Presenter No. 4: It should be more than one offence.

Presenter No. 2: Something I wish to point out is that offenders can make it seem as though they want to get help. They can make it appear as though they want to get better, but really they do not. They can just blow their way right through it and make it seem as though they are better, but they will go out and do it again. Do we have to wait for a second offence before something is done?

Presenter No. 4: We are saying that some people do get help and that some people pretend to get help. We feel it should be more than one offence so that if a father has abused his child, and the family is getting back together, and the father is really getting help, as some of them do, that father cannot take his children to the park or anything like that. We feel that that should be the judge's decision.

[Traduction]

fait de prêter serment, si un enfant ne comprend rien à cela, cela ne veut pas dire qu'il ne dit pas la vérité. Même s'il n'en comprend pas toutes les conséquences, il dira quand même la vérité. Il est rare qu'on invente à cet âge.

Le témoin n° 4: La plupart des enfants diront que s'ils ne disent pas la vérité, leurs parents vont leur donner la fessée. C'est un peu la même chose pour nous. Nous ne sommes pas au bout de nos peines si nous ne disons pas la vérité. Certains enfants ne font pas la différence entre la vérité et le mensonge, mais ils savent ce qui est arrivé, et il suffit qu'ils puissent le raconter.

Le sénateur Godfrey: Je dois dire que les témoins qui vous ont précédé sont passablement de votre avis à ce sujet.

Le vice-président: Presque tous les témoins qui sont venus témoigner ont critiqué ce passage qui concerne la capacité mentale des témoins. Ils souhaitaient que l'on écrive à peu près ceci—et je pense que c'est déjà fait—"du moment que quelqu'un peut communiquer".

Le témoin n° 2: De n'importe quelle façon?

Le président: Oui.

Le sénateur Fairbairn: Aussi en ce qui concerne la divulgation après l'agression.

Le vice-président: Cela ne veut pas dire que vous ne devez pas aborder ce point.

Le sénateur Godfrey: Non; c'est pour vous encourager que nous disons que beaucoup d'autres témoins partagent votre avis.

Le témoin n° 2: Nous ne sommes pas toutes d'accord au sujet de l'article 8. Quelques-unes d'entre nous estiment qu'il devrait y avoir deux types d'infractions. Il s'agit du passage concernant une personne «trouvée flânant ou errant sur un terrain d'école, un terrain de jeu, un parc public ou une zone publique où l'on peut se baigner ou à proximité de ces endroits.»

Le témoin n° 4: Il devrait y avoir plus d'une infraction à cet égard.

Le témoin n° 2: Certains agresseurs essaient de faire croire qu'ils veulent qu'on les aide à s'en sortir. Ils prétendent de vouloir changer mais en fait, ce n'est pas le cas. Ils réussissent à duper tout le monde et on pourrait croire qu'ils sont repentis, mais une fois en liberté, ils récidiveront. Faudra-t-il que nous soyons agressées une deuxième fois pour qu'on fasse quelque chose?

Le témoin n° 4: Il est vrai que certain se font effectivement aider par des conseillers professionnels, mais d'autres font semblant. Nous croyons qu'il devrait y avoir plus d'une infraction de sorte que si une famille est de nouveau réunie après qu'un père a agressé un de ses enfants, même s'il suit vraiment une thérapie, comme cela arrive parfois, il devrait lui être interdit d'emmener ses enfants au parc ou dans un endroit du genre. Nous croyons que la décision appartient au juge.

[Text]

Presenter No. 1: The judge can decide if the offender should be prohibited from being near a school ground, playground, public park or bathing area based on what he feels.

Senator Fairbairn: And that it not be automatic.

Presenter No. 1: Yes.

The Deputy Chairman: Except that a man who has been convicted—it does not matter how many times—would not be loitering or wandering if he were there with his family.

Presenter No. 4: I understand that now.

The Deputy Chairman: This is something like the “found in” section. It only applies if the offender is found “loitering or wandering in or near a school ground, playground, public park or bathing area.”

Presenter No. 4: I understand that now.

There is something I would like to say about imprisonment—that is, the way we feel about it. I will not tell you how I feel about that because I am sure you would not like to hear that.

People who rob a bank get more than ten years, and they are only hurting themselves. They usually get caught at the scene and the money is back in the bank. An abuser goes on for years and gets away with it and is hurting other people for a lifetime. The robber steals from the bank and takes a chunk of money out; the abuser takes a chunk out of kids, their whole childhood. The bank gets the money back, there is no space; the kids will always have that space because their childhood is gone forever. There is no way it can be put back, but the robber gets more than ten years and he has hurt nobody but himself.

Senator Godfrey: I understand from that that you do not agree with what was read in relating to people being helped after.

Mr. Roeters: I have a comment on that, and I speak only for myself, and I will point this out to the group later. When disclosing of the scars, go with life. It is not necessary that the scars be healed and totally covered over or eradicated. People have to learn to live with those scars.

Presenter No. 4: Some of these abusers get two or three months and they are out. The abused have to go through the horror for the rest of their lives. Sure, the abusers are not allowed near us again, but we are so terrified that if they do get a hold of us we are gone, like it is over for us. We can never trust again. Some of us can never have another relationship in our lives because we cannot trust anyone.

Presenter No. 2: It is hard looking over your shoulder every ten minutes, too.

Presenter No. 4: It does not go on for a week afterwards, but on and on. It never stops.

[Traduction]

Le témoin n° 1: Le juge peut décider qu'il doit interdire au coupable de se trouver à proximité d'un terrain d'école, d'un terrain de jeu, d'un parc public ou d'une zone publique où l'ont peut se baigner.

Le sénateur Fairbairn: Et cette décision ne doit pas être automatique.

Le témoin n° 1: C'est juste.

Le vice-président: Sauf qu'un homme jugé coupable, peu importe le nombre de fois, n'irait pas flâner un de ces endroits avec des membres de sa famille, s'il les fréquentait.

Le témoin n° 4: Je comprends maintenant.

Le vice-président: Cet article ne s'applique que si le coupable est trouvé «flânant sur un terrain d'école, un terrain de jeu, un parc public ou une zone publique où l'on peut se baigner».

Le témoin n° 4: Je comprends maintenant.

J'aimerais parler de l'emprisonnement, dire ce que nous pensons à ce sujet. Je ne vous dirai pas ce que moi j'en pense parce que je suis sûr que vous n'aimeriez pas l'entendre.

Les voleurs de banque sont condamnés à plus de dix ans de prison et ils ne font de tort qu'à eux-mêmes. Ils se font habituellement prendre sur le fait et l'argent est rendu à la banque. Par ailleurs, celui qui est coupable d'agressions sexuelles peut en commettre pendant des années sans se faire prendre, sans compter qu'il marque ses victimes pour la vie. Le voleur se sauve avec l'argent de la banque, l'agresseur vole aux enfants une partie d'eux-mêmes, leur enfance. La banque récupère son argent et tout rendre dans l'ordre, mais les enfants resteront toujours marqués parce que leur enfance est perdue à jamais. Ils ne pourront plus vivre comme avant. Pourtant le voleur est condamné à plus de dix ans et il n'aura fait de tort qu'à lui-même.

Le sénateur Godfrey: Je crois comprendre d'après vos propos que vous n'êtes pas d'accord avec ce qu'on a dit au sujet de ceux qui se font aider après une agression.

M. Roeters: J'ai une observation à formuler, uniquement en mon nom personnel, et j'en parlerai au groupe plus tard. Après avoir avoué ses souffrances, il faut continuer à vivre. Il n'est pas nécessaire que les cicatrices soient complètement séparées. Il faut apprendre à s'en accommoder.

Le témoin n° 4: Certains agresseurs sont condamnés à deux ou trois mois de prison. Les victimes, elles, en subissent les conséquences tout le reste de leur vie. Bien sûr, les agresseurs ne peuvent plus nous approcher, mais nous vivons dans la crainte qu'ils nous rattrapent. Nous ne pouvons plus faire confiance à personne. Certaines victimes ne peuvent plus entretenir de relations avec quiconque parce qu'elles sont incapables de faire confiance à qui que ce soit.

Le témoin n° 2: Il est aussi difficile de se surveiller constamment.

Le témoin n° 4: Le souvenir ne s'éteint pas au bout d'une semaine, il persiste. Il ne cesse de nous hanter.

[Text]

Presenter No. 1: The groups do help the victims deal with this, and it is important to have these groups because one does need help. If I do not get the support I am getting I would be paranoid and scared right now. So the groups are necessary. They help a lot.

Presenter No. 3: I would like to say something about the groups, too. Presenter No. 4 has been helped after the disclosure. I found that after I disclosed I was left hanging. I still have a lot of feelings that I have not resolved yet. I am still waiting for my social worker to say: "Listen, maybe we can get you a counsellor, or something like that."

The Deputy Chairman: Have you asked for one?

Presenter No. 3: Yes, I have asked for one a few times. I have had the last five years to sort out my feelings, but I have been having a hard time doing that. So, I think these groups are important. It is not important just to help the person during the court procedure, but after the fact because the feelings continue.

I also want to go back to section 246.6. I agree with that section. This relates to a person who has been sexually abused and who was sexually active before the abuse and the fact that that cannot be used as evidence. I agree with that because if a young person is sexually active and their father, or whomever, approaches them in such a way that they want to have sexual intercourse, just because that child is sexually active does not give him, or any other person, permission. If I have a boyfriend and have had sex with him, that does not give anyone the right to have sex with me.

Mr. Roeters: That concludes the opening remarks of the presenters.

I would like to reiterate that the young ladies only had last night, from about 7:00 until 11.30 p.m., to go over the bill as a group. I think that they did an excellent job last night in the short time that they had. It is unfortunate that some of you could not have been there last night to hear what they had to say, but I think that how they feel about certain clauses of the bill—some of them quite strongly—was reiterated quite well for you this morning.

I would also like to comment on the statement made by Presenter 3 that professionals should become more sensitized to the needs and the views of these young people when dealing with them. For example, there was the social worker who was told that Presenter 3 had been sexually abused but did not follow up on it. Those things should be pointed out in a systematic way to judges, lawyers, child care workers, social workers and anybody who comes in contact with these young people. This should be followed up on and society should take more of a responsibility to carry it through. It can no longer be forgotten about and covered up.

The Deputy Chairman: We certainly appreciate your presentation; it was excellent. You should not have told us that they only started last night. You all look better versed than that. However, it is not over yet because you have to see if you can answer the rest of the questions.

[Traduction]

Le témoin n° 1: Les groupes aident les victimes à faire face à la situation et il est important que ces groupes existent parce que les victimes ont besoin d'aide. Si je n'avais pas l'aide que j'ai présentement, je serais paranoïaue et effrayée à l'heure actuelle. Les groupes sont donc nécessaires. Ils sont très utiles.

Le témoin n° 3: J'aimerais aussi parler des groupes. Le témoin n° 4 a reçu de l'aide après avoir parlé. Moi, on m'a laissée seule. J'attends toujours que le travailleur social qui s'occupe de moi me propose l'aide d'un conseiller, ou une autre forme d'aide.

Le vice-président: Avez-vous demandé d'en consulter un?

Le témoin n° 3: Oui je l'ai demandé à quelques reprises. J'ai eu cinq ans pour faire le point, mais j'ai eu beaucoup de mal à le faire. C'est pourquoi je pense que ces groupes sont importants. Ils aident la victime pas uniquement durant les poursuites en justice, mais aussi après parce que les marques restent.

J'aimerais revenir à l'article 246.6. J'approuve cet article. On y interdit de présenter des preuves concernant le comportement sexuel du plaignant avec qui que soit d'autre que l'accusé. Je suis d'accord parce qu'à mon avis, le fait qu'une jeune fille ait une vie sexuelle active ne donne pas à son père, ou à quiconque, le droit d'avoir des relations sexuelles avec elle. Personne n'a le droit d'avoir des relations sexuelles avec moi même si j'ai un ami intime.

M. Roeters: Cela met fin aux remarques préliminaires des témoins.

J'aimerais rappeler que ces jeunes femmes se sont réunies pour étudier le projet de loi seulement hier soir de 19 h à 23 h 30, environ. J'estime qu'elles ont fait un excellent travail en si peu de temps. Il est malheureux que vous n'ayez pu assister à leurs discussions d'hier soir, mais je pense qu'elles ont très bien su vous exprimer ce matin ce qu'elles pensaient de certains articles du projet de loi et parfois même énergiquement.

J'aimerais aussi revenir sur les propos formulés par le témoin n° 3 au sujet des spécialistes qui devraient être plus sensibilisés aux besoins et aux opinions des jeunes victimes dans leurs rapports avec elles. Par exemple, il y a le cas du travailleur social qui a été informé que le témoin n° 3 avait été victime d'agression sexuelle, mais n'y a pas donné suite. Les cas d'agression devraient être signalés de façon systématique aux juges, aux avocats, aux éducateurs spécialisés, aux travailleurs sociaux et à tous ceux qui sont en rapport avec ces jeunes. Il faut leur venir en aide et la société devrait assumer une responsabilité plus grande à cet égard. On ne peut plus passer l'éponge sur des cas de ce genre ni les ignorer.

Le vice-président: Nous avons bien aimé votre exposé; il était excellent. Vous n'auriez pas dû nous dire que les témoins n'avaient étudié le projet de loi qu'hier soir. Vous avez tous l'air bien renseignés. Toutefois, la séance n'est pas finie et il vous reste maintenant à répondre aux questions qui vous seront posées.

[Text]

Presenter No. 1: Yes.

The Deputy Chairman: We will start off with Senator Fairbairn.

Senator Fairbairn: I would like to thank all of you for coming because you have told us something today that we could not have heard from any other witnesses.

One of you said that there is a feeling that people do not care. I want you to know that this committee cares. We will do everything that we can to see that your concerns are reflected in the bill, but it is sometimes difficult for committees to change a bill, although, as the chairman has said, there are things that are being changed; but we would also want to further; in whatever way we can, some of the suggestions you have made particularly concerning the question of post-assault care. We have not heard much about that. We have heard a lot about care and support for people going through the system, but not about the point that you are making, namely, that, after it is all over and a decision is taken, you still have your lives to lead. That is an important point. We—and I—will do whatever we can to further that with people who are in the business.

One thing I would like to ask you about, because it has come up so many times is—apart from the trauma that you have already had—the trauma of going through the court process and waiting and then the actual appearance in court. One of the clauses in the bill on videotaping was designed to ease some of that in terms of the repetition of having to tell your story over and over again.

Could I get some of your views on the videotaping question? It is an interesting one; certainly in Canada it would be innovative. How would you see that being done? After your disclosure has taken place and there is an opportunity for that to be done, who would do it? Who would be the best people to do it? In what circumstances can you see that it would be done to reflect, in the most fair way, what you want to tell, what your story is? Any of you can commence it.

Presenter No. 1: If a child is in a situation where it is the father they are testifying against, then the camera, or the showing of a videotape, would be more comfortable to them. They could feel more comfortable in not having to face their father, but their father would still hear all of the evidence—because the accused has to hear all of the evidence. In that situation it would be a lot better for myself if it was my father.

Presenter No. 4: I agree. I think that would be a lot easier on the child.

Senator Fairbairn: Who would you want asking the questions?

Presenter No. 4: For me, it was a police officer—and I had the greatest police officers you could ever have; they were the best. I felt very comfortable with them. There could be some-

[Traduction]

Le témoin n° 1: Oui.

Le vice-président: Nous commencerons par le sénateur Fairbairn.

Le sénateur Fairbairn: J'aimerais tous vous remercier de votre présence parce que vous nous avez fait des révélations qu'aucun autre témoin n'aurait pu faire.

L'un d'entre vous a dit avoir le sentiment qu'on ne se souciait pas d'eux. Je veux vous dire que notre comité est sensible à votre cause. Nous ferons tout ce que nous pouvons pour que le projet de loi tienne compte de vos préoccupations, mais il est parfois difficile pour les comités de faire modifier un projet de loi même si, comme le président l'a dit, des modifications sont apportées; mais nous aimerions aussi donner suite, d'une façon quelconque, à certaines des suggestions que vous avez formulées particulièrement au sujet des soins à dispenser après l'agression. Nous n'avons pas entendu beaucoup de témoignages à ce sujet. Nous en avons entendu beaucoup au sujet des soins et de l'aide à apporter à ceux qui font appel à l'appareil judiciaire, mais pas, comme vous le soulignez après les poursuites et une fois qu'une décision a été prise car en effet, il faut que la vie continue. C'est un point important. Nous ferons tout ce que nous pouvons pour nous renseigner davantage auprès de ceux qui travaillent dans ce domaine.

J'aimerais vous poser une question, qui est revenue très souvent, et ce n'est pas au sujet du traumatisme que vous avez déjà eu au moment d'une agression, mais au sujet de celui que vous éprouvez à tenter des poursuites judiciaires, à attendre votre comparution devant le tribunal, puis à faire votre témoignage. Un des articles du projet de loi sur les enregistrements magnétoscopiques avait pour but de faciliter la situation et éviter aux victimes d'avoir à relater leur expérience plusieurs fois.

Pourrais-je avoir votre opinion au sujet des enregistrements magnétoscopiques? C'est une question intéressante qui serait une innovation au Canada. Comment concevez-vous la réalisation de ces enregistrements? Une fois que vous avez confié avoir été victime d'agression sexuelle, qui pourrait faire l'enregistrement si l'occasion se présentait? Quelle personne serait la mieux habilitée pour réaliser ces enregistrements? Dans quelles circonstances pensez-vous qu'un enregistrement pourrait être fait pour transmettre le mieux possible ce que vous voulez dire, relater votre expérience. N'importe qui d'entre vous peut prendre la parole.

Le témoin n° 1: Il serait plus facile pour un enfant qui témoigne contre son père, de parler devant une caméra ou de faire un enregistrement magnétoscopique. L'enfant serait plus à l'aise de ne pas avoir à faire face à son père, qui pourrait entendre tout son témoignage, puisque l'accusé doit l'entendre. Si l'agresseur était mon père, je me sentirais mieux dans cette situation.

Le témoin n° 4: Je suis d'accord. À mon avis, un enregistrement rendrait la tâche beaucoup plus facile à l'enfant.

Le sénateur Fairbairn: Qui devrait poser les questions?

Le témoin n° 4: Dans mon cas, ce sont des policiers qui m'ont interrogé, des policiers très compréhensifs. Je me sentais très à l'aise avec eux. Les questions pourraient être posées par

[Text]

one like that and then maybe somebody who is a support for you. For example, there could be the officers and then there should be somebody you felt comfortable with and who would support you while you were being interviewed, or whatever. You need somebody there for something like that.

Presenter No. 1: But you are saying that you still have to be cross-examined, right?

Senator Fairbairn: Yes.

Presenter No. 1: I understand that from—I am not sure which section—but in one of them you said that the accused has the right to have his lawyer present and he can intervene if he disagrees with something that the child is saying in the video.

Presenter No. 4: I still think that that is a lot better than having to face them.

Presenter No. 1: Yes; it is.

Presenter No. 4: For some people. Once again, it does not work for everybody.

Presenter No. 1: Yes, but there should still be a choice of whether you want it on video camera or not because, as I told you in my case, some do not like it.

Senator Fairbairn: That would be a matter of choice.

Presenter No. 1: Yes.

Senator Fairbairn: Do you have something that you want to say?

Presenter No. 2: It made me feel a lot better, as Presenter 1 said, to testify right in front of him and to actually let him see how I was feeling, how he had hurt me so much. I felt that maybe he would stop and he would realize, "Hey, maybe I should do something about it." It all depends on the individual.

Senator Fairbairn: We have heard from a number of witnesses suggestions for trying to almost physically change the court system so that it is not so intimidating. Anybody, even myself, would be intimidated in a courtroom, but for young people, and particularly little people, it would be even more so. The whole sort of configuration of the court is intimidating.

Presenter No. 4: Very cold.

Senator Fairbairn: Always looking up at somebody else, and that kind of thing—would those kinds of physical changes to a courtroom be particularly helpful for you?

Presenter No. 1: They would, because when I went for the preliminary hearing it was in an official courtroom and it was very intimidating. When I ended up going for the trial, the original courtroom was being used, so we had to go into a judge's chambers. It was also used for hearing trials, but it was small and more relaxed. I felt a little more at ease. It is still hard, but the surroundings helped because it was close and I had my mother there. It was a lot better, I felt, when it was in a more comfortable surrounding.

The Deputy Chairman: Even though it is smaller and everyone is closer to each other?

[Traduction]

des policiers et peut-être par quelqu'un qui sait vous apporter du réconfort. Par exemple, l'interrogatoire pourrait se faire en présence de policiers et d'une personne avec qui vous vous sentez à l'aise et qui pourra vous apporter le réconfort au moment voulu. On a besoin d'aide pour traverser une situation pareille.

Le témoin n° 1: Mais vous dites qu'il faut tout de même subir un contre-interrogatoire, n'est-ce pas?

Le sénateur Fairbairn: Oui.

Le témoin n° 1: Je crois comprendre d'après un des articles de la loi, je ne sais plus très bien lequel, et d'après ce que vous avez dit, que l'accusé a le droit de demander que son avocat soit présent et celui-ci peut intervenir s'il est en désaccord avec le témoignage enregistré de l'enfant.

Le témoin n° 4: Je maintiens qu'un enregistrement vaut mieux que d'avoir à faire face au tribunal.

Le témoin n° 1: Oui.

Le témoin n° 4: Pour certaines victimes. Encore une fois, l'enregistrement ne convient pas à tout le monde.

Le témoin n° 1: Oui, mais on devrait demander si l'on veut ou non avoir un enregistrement magnétoscopique parce que, comme je l'ai dit, certains n'ont pas aimé ça dans mon cas.

Le sénateur Fairbairn: Ce serait une question de choix.

Le témoin n° 1: Oui.

Le sénateur Fairbairn: Avez-vous quelque chose à dire?

Le témoin n° 2: Comme le témoin n° 1 l'a dit, j'ai aimé beaucoup mieux témoigner en face de lui pour lui faire savoir comment je me sentais, jusqu'à quel point j'avais été blessée. J'ai cru qu'il cesserait peut-être et constaterait qu'il devrait agir en conséquence. Tout dépend de la personne à qui l'on s'adresse.

Le sénateur Fairbairn: De nombreux témoins nous ont suggéré d'essayer de réaménager les tribunaux pour éviter l'intimidation. N'importe qui, même moi, serait intimidé dans un tribunal et c'est bien pire pour les jeunes et particulièrement les enfants. Tout l'aménagement d'un tribunal est intimidant.

Le témoin n° 4: Les tribunaux sont très froids.

Le sénateur Fairbairn: Le fait d'avoir à lever les yeux vers quelqu'un d'autre, par exemple; est-ce que des réaménagements de ce genre seraient particulièrement utiles pour vous?

Le témoin n° 1: Oui, parce que je me rappelle avoir été très intimidée lors de mon audience préliminaire qui a eu lieu dans une salle de tribunal. A procès, comme la salle était occupée, les audiences se sont tenues dans les appartements d'un juge.

Ils servaient également à des audiences, mais ils étaient plus petits et l'atmosphère était plus détendue. Je me sentais un peu plus à l'aise. La situation reste toujours pénible, mais c'était plus facile parce que la salle était fermée et que ma mère était là. Je me sentais beaucoup mieux dans un milieu plus réconfortant.

Le vice-président: Même si la salle est plus petite et qu'il y a moins de place?

[Text]

Presenter No. 1: Yes, there was the fact that he was right near me, but there wasn't the court standing up, the big witness box, talking to the whole courtroom and everyone staring at you.

Senator Fairbairn: So it is this sitting around, kind of thing—

Presenter No. 2: You feel like you are on trial.

Senator Fairbairn: Yes.

Presenter No. 4: There is something that I would like to say not necessarily about that, but about the courtroom. Some kids have to sit there with a lot of people and classrooms in the body of the courtroom. Their law class comes in to watch them and they have to sit there and testify in front of all these people—not only their father and mother and brothers and sisters, but every stranger in Toronto, or wherever, that they don't know. That is awful. No matter what, nobody from the public should be allowed in that courtroom. That is not fair; it is making it even worse for us.

Presenter No. 1: There should be support for you. For example, if you had your mother or your child worker there.

Presenter No. 4: That is what I am saying, it should be the person's choice, but for people out on the street to come in and say, "Oh, this sounds interesting; let us watch a sexual abuse case," that is no problem. Who cares how we feel?

Senator Fairbairn: One final question—and I do not want to pry—Presenter No. 3, how long has it been that you have been seeking some kind of counselling but have been unable to find it?

Presenter No. 3: For about as long as I have been placed under the social service system, that is, about five years.

Senator Fairbairn: Has anyone at all responded?

Presenter No. 3: Not really, that is, not anyone who is a professional. I mean, I have got people that I trust and that I can talk to, but I cannot really get into my feelings about the whole thing.

Senator Godfrey: I want to thank you for your evidence. I agree with practically everything you have said except one thing and that deals with clause 140. You want to raise the age limit from 14 to 18. I guess that every senator, in judging things, looks back on his own personal experience. As a youth, I was not very precocious but, from about 17 years on, I can remember that if I could persuade my friends to drive me home and I could sit in the back seat with a girl, I certainly would have been guilty of an offense under that clause, even though I was singularly unsuccessful. Girls did not seem to object to my embraces in the back seat, but they always said, "no".

I really think, from a practical point of view, raising that to 18 years would mean that a lot of university students and other young people might find themselves in difficulty.

Presenter No. 1: It should probably state that it depends on consent. If you are 18 years or under and forced, then you have been forced.

[Traduction]

Le témoin n° 1: Oui, il était tout près de moi, mais le juge ne dominait pas, nous n'avions pas à nous rendre à la barre des témoins, parler devant toute l'assemblée et se faire dévisager.

Le sénateur Fairbairn: Donc c'est la mise en scène en quelque sorte . . .

Le témoin n° 2: Vous avez le sentiment d'être jugé.

Le sénateur Fairbairn: Oui.

Le témoin n° 4: J'aimerais dire quelque chose; pas nécessairement à ce sujet, mais au sujet du tribunal. Certains enfants doivent faire face à beaucoup de spectateurs et à des élèves. Les élèves de leur cours de droit viennent assister au procès et ils doivent témoigner devant eux, pas seulement devant leur père, leur mère, leurs frères et sœurs, mais devant tous les étrangers de la ville de Toronto, ou d'ailleurs, qu'ils ne connaissent pas. C'est terrible. Peu importe la cause, il devrait être interdit au public d'assister au procès. Ce n'est pas juste; leur présence aggrave la situation.

Le témoin n° 1: On devrait nous apporter du réconfort. Par exemple, par la présence de notre mère ou d'un travailleur social.

Le témoin n° 4: C'est ce que je dis, c'est à la personne de choisir, mais ce n'est pas un problème pour les gens de l'extérieur qui voient même un intérêt à assister à une cause d'agression sexuelle. Qui se préoccupe de nos sentiments?

Le sénateur Fairbairn: J'aimerais poser une dernière question au témoin n° 3, sans vouloir m'occuper de ce qui me regarde pas. Depuis combien de temps demandez-vous sans succès de voir un conseiller?

Le témoin n° 3: Depuis que je fréquente le réseau des services sociaux, c'est-à-dire environ cinq ans.

Le sénateur Fairbairn: Quelqu'un vous a-t-il répondu?

Le témoin n° 3: Pas vraiment, personne qui soit spécialisé. J'ai vu des gens en qui j'ai confiance et à qui je peux parler, mais je ne peux pas vraiment parler de ce que je ressens à ce sujet.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais vous remercier d'être venu témoigner. Je suis d'accord avec pratiquement tout ce que vous avez dit, sauf au sujet de l'article 140. Vous voulez que la limite d'âge passe de 14 à 18 ans. J'imagine que tous les sénateurs, analyseront la situation en se référant à leur expérience personnelle. Quand j'étais jeune, je n'étais pas très précoce, mais, à 17 ans, je suis sûr qu'assis à l'arrière de la voiture d'un ami avec une fille, je me serais rendu coupable d'un délit en vertu de cet article, même si j'avais singulièrement peu de succès. Les filles ne semblaient pas refuser mes étreintes, mais elles ont toujours dit non.

Je pense vraiment que d'un point de vue pratique, en haussant l'âge limite à 18 ans, beaucoup d'étudiants d'université et de jeunes gens se retrouveraient en difficulté.

Le témoin n° 1: Il faudrait probablement préciser s'il y a consentement ou non. Qu'on ait 18 ans ou moins, on peut être contraint d'agir par la force.

[Text]

Senator Godfrey: I agree with that.

Presenter No. 4: You will find many kids who between the ages of 14 and 18 who are mentally 8 and 9 years old.

Deputy Chairman: There are 4-year olds who are mentally 18.

Presenter No. 4: My own experience is that after you have been abused it is really hard, even over 14 years of age, to still be able to say no. You still have that same feeling with boy-friends.

Senator Godfrey: If there is any force, I agree.

Presenter No. 4: Not necessarily consent.

Presenter No. 3: What about the situation such as the one that happened in my school where a male gym teacher approached someone in my grade, that is, between 14 and 18 years of age, and said, "you are going to fail if you don't," or "no one will ever believe you if you say anything"? They are not protected by this clause.

Senator Godfrey: I think I have made my point.

Presenter No. 1: I think, included in that section should be the fact of whether it is forced.

Senator Godfrey: But under 14 years of age I do not think it has to be forced.

Presenter No. 1: I mean if you were to raise the limit to 18.

Presenter No. 2: People over 14 years of age have rights. I think sexual assault is just plain sexual assault, anyway you look at it, at any age.

Senator Godfrey: That is not what this says, it refers to touching a person.

Senator Doyle: I would like to thank each of you for your presentations this morning which I have found exceedingly useful.

Sticking for a moment to the question of ages, perhaps you could turn to clause 139(2) which deals with assaults involving complainants who are under the age of 14 where the defence of age is used. It says that the defence of age is applicable, perhaps, if the accused is aged 12 or 13 years; is less than three years older than the complainant; and is neither in a position of trust nor authority.

I am having some difficulty wrestling with the question of how you do provide for that reasonable amount of experimentation which does go on among children who may have no intention of committing what they probably do not realize is a criminal offense, particularly if they have been watching television and they think that is the way of the world. They may be more than 13 years old. It strikes me that they may be 14 or 15 years old.

I just want to get some thoughts from you, as the panel, on this subject. This is not to suggest that you should be home

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord avec vous.

Le témoin n° 4: Beaucoup de jeunes de 14 à 18 ans ont 8 ou 9 ans d'âge mental.

Le vice-président: Comme il y a des enfants de 4 ans aussi éveillés que s'ils en avaient 18.

Le témoin n° 4: Mon expérience m'a appris que lorsqu'on a été victime d'abus sexuel pendant l'enfance, il est très difficile de dire «non» par la suite, même passé l'âge de 14 ans. On se sent forcée de se soumettre, même à son petit ami.

Le sénateur Godfrey: S'il y a usage de la force, je suis d'accord avec vous.

Le témoin n° 4: Il n'est pas nécessaire qu'il y ait consentement.

Le témoin n° 3: Un jour, à mon école, le professeur d'éducation physique a fait une tentative auprès d'une fille de mon groupe; elle avait donc entre 14 et 18 ans, et il lui a dit qu'elle échouerait à l'examen si elle refusait et que personne ne la croirait si elle le dénonçait. Qu'arrivera-t-il dans un cas de ce genre? Cet article n'offre aucun recours à la victime.

Le sénateur Godfrey: Vous m'avez compris.

Le témoin n° 1: À mon avis, l'article devrait préciser que l'agresseur doit avoir recouru à la force.

Le sénateur Godfrey: Si la victime a moins de 14 ans, l'agresseur devrait être reconnu coupable même s'il n'a pas eu recours à la force.

Le témoin n° 1: Je disais cela au cas où on porterait l'âge limite à 18 ans.

Le témoin n° 2: Les jeunes qui ont plus de 14 ans ont des droits. Je crois que l'agression sexuelle est toujours une agression sexuelle, quel que soit l'âge de la victime.

Le sénateur Godfrey: L'article interdit non seulement d'agresser quelqu'un sexuellement, mais même de le toucher à des fins d'ordre sexuel.

Le sénateur Doyle: Je tiens à remercier chacune d'entre vous de son témoignage; il nous sera extrêmement utile.

A propos de l'âge de la victime, nous pourrions peut-être revenir au paragraphe 139(2) qui traite des agressions sur la personne de plaignants âgés de moins de 14 ans et dont les accusés invoquent l'âge comme moyen de défense. L'article dit que ce moyen de défense peut être employé si l'accusé est âgé de 12 ou 13 ans, s'il est de moins de trois ans l'aîné du plaignant et s'il n'est ni en situation d'autorité, ni en situation de confiance vis-à-vis de lui.

J'ai du mal à comprendre comment on peut distinguer dans cet article les expériences sexuelles normales que vivent les enfants entre eux sans avoir la moindre intention de commettre un acte criminel, une notion qui leur échappe totalement, surtout s'ils ont vu à la télévision que dans la vie, c'est comme cela. Ils peuvent avoir plus de 13 ans lorsqu'ils découvrent la sexualité. Ils peuvent avoir 14 ou 15 ans.

Je voudrais simplement avoir l'opinion de nos témoins à ce sujet. Je ne veux pas dire par là qu'on devrait être autonome et

[Text]

free if you are 14, 15 or 16 and that you should be permitted to do dreadful things.

I wonder, knowing the full working of the law, if this is not applying a pretty Draconian limit to what might be considered normal exchanges that go on as a person moves into puberty and into the development of adulthood.

Presenter No. 1: I think there should be specific wording in the code. You have exploration between 12 and 13 year olds. You could have a 12 year old male who has been brought up in a violent family and goes out and does commit this as a rape. He knows he is doing it and he knows it is wrong. A 12 year old person can be like this as a result of his upbringing.

There should be differentiation in that paragraph. If it is exploratory, then there is a difference but it should be stated so that it will give lawyers some leeway. Then you could not be charged if it were just exploration but you could be if it were not.

Presenter No. 4: Any kid could say that he or she was exploring.

Presenter No. 2: If a child is abused, what happens to that child?

Presenter No. 4: They are under the age where consent is a factor.

Presenter No. 3: Are we going to leave this person who committed this act so he can do it again?

Senator Doyle: In this area consent is not a factor. A couple of children can do something together, and it does not have to be an abusive act in the sense of physical abuse but afterwards one of the children may express concern, worry or trauma about what has happened to his or her mother. The child may say, "I went out and did this dirty thing and I am sorry I did it." The mother may take the child down to the court and he or she may have to describe what happened to them. It is not allowed by law. Then the child may say, "but, mother, I told him he could. We were fooling around." The mother may then say that under the law you cannot fool around.

I agree that a good many boys are relatively sophisticated in these matters by the time they reach 15 years of age, but a good many are not. I am not making a special case for them, I just wonder what your reactions are to what could be considered—or perhaps has in the past been considered—experimentation between children who are probably oblivious to the fact that there is even such a document as the Criminal Code. I am not talking here about the position of an elder brother who has a responsibility in trust; I am not speaking about someone who attacks, waylays and forces a child. I am talking about those cases where the Act is satisfied that the perpetrator did touch the child sexually or fondled him or her sexually.

Presenter No. 1: I agree with what you are saying, that if it is exploration they certainly should not get up to 10 years or so

[Traduction]

avoir le droit de faire n'importe quoi du seul fait qu'on a 14, 15 ou 16 ans.

Connaissant la façon dont les lois sont appliquées, je me demande si nous n'établissons pas là une limite assez draconienne à ce qu'on pourrait considérer comme les échanges sexuels normaux que vit tout enfant qui est arrivé à l'âge de la puberté et qui devient lentement un adulte.

Le témoin n° 1: Je crois que le Code criminel devrait être libellé de façon très précise. Les jeunes de 12 et 13 ans font toutes sortes d'expériences. Il se peut qu'un garçon de 12 ans qui a grandi dans un milieu familial violent ait une expérience sexuelle en ayant dans l'idée de commettre un viol. Il sait qu'il viole sa partenaire et que c'est un crime. Selon l'éducation qu'on a reçue, on peut être violeur à 12 ans.

Cette disposition devrait établir une distinction. Si les échanges sexuels sont purement exploratoires, c'est différent; mais cela devrait être précisé afin de donner aux avocats une certaine marge de manœuvre. Ainsi, un jeune ne pourrait pas être accusé s'il se livrait innocemment à une simple expérience sexuelle, mais il pourrait l'être dans le cas contraire.

Le témoin n° 4: Le violeur n'aurait qu'à prétendre qu'il faisait une expérience.

Le témoin n° 2: Si un enfant est victime d'agression, qu'advient-il de lui?

Le témoin n° 4: Les enfants n'ont pas l'âge auquel le consentement devient un facteur.

Le témoin n° 3: Nous n'allons quand même pas laisser en liberté le jeune qui commet ce genre d'acte pour qu'il puisse récidiver.

Le sénateur Doyle: Ici, le consentement n'est pas un facteur. Supposons que deux enfants s'amuse à des jeux sexuels; même s'il n'y a pas d'acte d'abus, c'est-à-dire d'agression physique, l'un d'eux pourrait par la suite dire à sa mère qu'il n'est pas fier de ce qu'il a fait ou même s'en montrer traumatisé. Il pourrait lui dire qu'il a fait des choses sales et qu'il le regrette. La mère pourrait aller devant les tribunaux où on pourrait lui demander de décrire ce que les enfants ont fait. Supposons que l'acte soit interdit par la loi. L'enfant pourrait alors dire: «Mais maman, je lui ai dit qu'il pouvait. Nous ne faisons que nous amuser.» La mère pourrait alors prétendre que la loi interdit de s'amuser.

Je conviens avec vous que beaucoup de garçons de 15 ans en connaissent déjà assez long en la matière, mais c'est loin d'être le cas de tous. Mon propos n'est pas de me précipiter à leur défense; je me demande simplement ce que vous pensez de ce qu'on pourrait considérer—ou de ce qu'on a peut-être déjà considéré par le passé—comme des expériences innocentes entre enfants qui ignorent probablement l'existence même du Code criminel. Je ne parle pas d'un frère aîné qui est en situation de confiance vis-à-vis d'un enfant, ni de quelqu'un qui attaque, malmène et force un enfant à se soumettre. Je parle des cas où il est clair que l'accusé a contrevenu à la loi en touchant ou en caressant la victime à des fins d'ordre sexuel.

Le témoin n° 1: Je conviens avec vous qu'on ne devrait pas envoyer des jeunes en prison pour 10 ans simplement parce

[Text]

in jail. But I am worried that if a 12 or 13 year old male does force someone to engage in a sexual act and it is obvious that the girl has been raped, he might be able to protect himself under this clause. That is my concern here. I agree with what you are saying on the other point, but we also have to make sure that he cannot escape through this clause.

Senator Doyle: I suppose the only question I had was whether or not that would be an acceptable defence. I was not suggesting there should be a rule providing that if there was evidence of consent, the boy would be home free.

I have one other question, Mr. Chairman, which has to do with the brief. I think I understand the point I am going to ask about but I want to be sure. On the necessity of treating these girls, giving them help and counsel so that they can face up to their problems, the final sentence of the third paragraph of the second page states:

They are at high risk to become mothers who recreate their histories with their daughters.

Am I correct in assuming that it is only in the mother's mind that this re-creation goes on? Do you mean to say that the mothers may think their daughters will suffer the same sort of experience? You do not mean to say, do you, that the mothers will have an influence on their daughters in a way that would cause the event?

Mr. Roeters: As I am not the author of the article, Senator, I would have to ask Presenter No. 4 to comment, after which I might be able to add something.

Presenter No. 4: I would like to say that for a lot of the people who have not had the treatment, it goes on from generation to generation. This was my experience. My mother was abused. Some of them put the experience so far back in their minds that they do not even think about it until it has happened to their daughters. My family did not believe me and neither did hers, but she let that go on.

It is the same with children who have been beaten. Usually they will marry somebody who beats them or they will beat their children. My mother was sexually assaulted and she had not even thought about it as a sexual assault until the day she found out about me. Then she took the attitude, "Well, nobody believed me either, so why should I believe you?"

Presenter No. 1: They do it without even thinking about it. The mothers do not realize that they are doing to their kids what their mothers did to them.

Presenter No. 3: The mothers have to get their own experiences resolved.

Presenter No. 4: That is right. It may not necessarily be the mothers who do it to their children, but they may marry some-

[Traduction]

qu'ils se sont livrés à des expériences purement exploratoires. Ce qui m'inquiète, c'est la possibilité qu'un garçon de 12 ou 13 ans force une jeune fille à avoir des rapports sexuels avec lui et que même s'il est évident qu'elle a été violée, il puisse se défendre en invoquant cet article. J'accepte le point que vous avez fait valoir, mais nous devons également nous assurer qu'un jeune ne puisse pas échapper aux conséquences d'un acte criminel en invoquant cette disposition.

Le sénateur Doyle: Tout ce que j'essaie de savoir, c'est si ce moyen de défense serait acceptable. Loin de moi l'idée de proposer que lorsque le consentement de la victime est prouvé, l'agresseur devrait être remis en liberté.

J'ai une autre question à poser, monsieur le président, et elle porte sur un passage du mémoire. Je crois comprendre le point au sujet duquel je veux interroger les témoins, mais je veux m'en assurer. Au sujet de la nécessité de traiter les jeunes filles victimes d'abus, de leur fournir de l'aide et des avocats pour qu'elles puissent faire face à leurs problèmes, la dernière phrase du troisième paragraphe de la page 2 du mémoire dit ce qui suit:

Elles risquent fort, une fois devenues mères, de laisser l'histoire se répéter chez leurs filles.

Dois-je comprendre que cette répétition n'aura lieu que dans l'esprit de la mère, que celle-ci peut croire que ses filles vivront la même expérience pénible? Vous ne voulez pas dire que la mère pourrait avoir sur ses filles une influence qui serait de nature à provoquer le malheureux événement une deuxième fois, n'est-ce pas?

M. Roeters: Sénateur, comme je ne suis pas l'auteur de l'article, je demanderais au témoin n° 4 de vous répondre, après quoi j'aurai peut-être quelque chose à ajouter.

Le témoin n° 4: Je tiens à dire que chez beaucoup de gens qui n'ont pas subi notre thérapie, l'histoire se répète de génération en génération. C'est ce qui est arrivé dans mon cas. Ma mère a été victime d'agression sexuelle. Certaines victimes réussissent si bien à enterrer le souvenir de leur expérience qu'elles oublient ce qui s'est passé jusqu'au jour où cela arrive également à leurs filles. Ma famille ne m'a pas cru lorsque j'ai raconté ce qui m'était arrivé, pas plus que la famille de ma mère ne l'a crue, elle; et ma mère a laissé les choses se reproduire.

On constate le même schéma chez les filles qui ont été battues dans leur enfance. Habituellement, elles épousent quelqu'un qui les bat ou alors, elles battent leurs enfants. Ma mère a été victime d'agression sexuelle, mais elle n'a réalisé que c'était une agression sexuelle que le jour où elle a appris que j'en étais moi-même victime. Comme personne ne l'avait crue lorsqu'elle avait dénoncé son agresseur, elle ne m'a pas cru non plus.

Le témoin n° 1: Les mères ne se rendent même pas compte de ce qu'elles font. Elles ne réalisent pas qu'elles font à leurs enfants ce que leurs mères leur ont fait à elles.

Témoin n° 3: Les mères doivent assimiler leur propre expérience.

Témoin n° 4: C'est exact. Ce ne sont pas nécessairement les mères qui maltraiteront leurs enfants, mais il est possible

[Text]

one who is capable of doing it. I know of so many kids whose parents had been abused.

Presenter No. 3: To me, it does not necessarily mean that if I do not get help, later, when I start a family, I will be scared for my daughter. That sometimes happens right now, when I see another little girl with her father and he is getting too close to her, or whatever, sometimes I say to myself, "My God, what's happening?" Sometimes I automatically think, "Oh, no, he's going to do something to her that he's not supposed to do."

Presenter No. 4: Before I started to get help, I started going out with guys who were a lot like my father. I was really terrified that I would end up with a husband like that, and I swore I would never get married.

Mr. Roeters: I think the young ladies have done an excellent job in answering. Again, I would like to reiterate what was said by Presenter No. 2, that the cycle must be broken. If not, there is a high risk that it will happen again—not necessarily that the mother will set the daughter up for sexual abuse, but, because they have not resolved the feelings they are going through, they will just let it happen. They won't take the proper steps to intervene.

Senator Buckwold: I understand the court procedures, which, of course, are traumatic. We are talking about the trauma of being cross-examined by the defendant's lawyer, who, I presume, is sometimes very aggressive in trying to discredit you as best he can within the context of the court. I am not a lawyer, so I am not too well versed on all of the legal niceties. Do complainants such as you ever have your own lawyers or is your legal case handled through the prosecutor?

Presenter No. 1: You are given a lawyer from the Justice Department. It is a criminal offence; the Crown provides for you. You do not have your own lawyer, but the accused gets his own lawyer.

Senator Buckwold: Is anything done for you legally other than through the Crown prosecutor?

Presenter No. 2: Not really, no.

Senator Buckwold: What I am leading up to, Mr. Chairman, is whether the victim in a case like this is, under the law, entitled to his own lawyer, quite apart from the Crown prosecutor.

Presenter No. 2: My Crown attorney just sat there, didn't object or anything, as I got torn apart on the stand.

Senator Buckwold: You had no lawyer protecting you?

Presenter No. 2: I felt I was absolutely alone in that courtroom.

Senator Buckwold: This was my point; I do not think we have discussed this before, Mr. Chairman.

[Traduction]

qu'elles épousent quelqu'un qui en sera capable. Je connais de nombreux enfants dont les parents ont eux-mêmes été victimes de mauvais traitements.

Témoin n° 3: Pour moi, cela ne veut pas dire nécessairement que privée d'aide, plus tard, lorsque j'aurai une famille, j'aurai peur pour ma fille. Pourtant, cela se produit parfois même maintenant. Lorsque je vois une autre petite fille avec son père et qu'il s'approche trop près d'elle, je me dis parfois: «Mon Dieu, qu'est-ce qui se passe?» À l'occasion, je pense automatiquement: «Oh, non, il va faire quelque chose qu'il n'est pas censé faire.»

Témoin n° 4: Avant d'avoir de l'aide, je sortais avec des types qui ressemblaient beaucoup à mon père. J'étais vraiment terrifiée à l'idée d'épouser quelqu'un comme ça, et j'ai juré de ne jamais me marier.

M. Roeters: Je pense que ces jeunes personnes ont fort bien répondu. Encore une fois, je voudrais réitérer ce qu'a dit le témoin n° 2, soit qu'il faut absolument briser ce cercle vicieux. Si on n'y arrive pas, il y a beaucoup de chance que des incidents se produisent de nouveau. La mère ne va pas activement faire en sorte que sa fille devienne victime d'agressions sexuelles, mais parce qu'elle n'a pas elle-même résolu ses problèmes à ce sujet, elle laissera faire. Elle n'interviendra pas.

Le sénateur Buckwold: Je comprends très bien que le procès est une expérience traumatisante. Je songe notamment au traumatisme que peut causer le contre-interrogatoire de l'avocat de la défense qui tente parfois avec beaucoup d'agressivité de discréditer la plaignante aux yeux de la Cour. Comme je ne suis pas avocat, je ne suis pas tellement au fait de tous les détails juridiques. En tant que plaignante, avez-vous votre propre avocat ou est-ce que votre cause est entièrement entre les mains du procureur de la Couronne?

Témoin n° 1: Le ministère de la Justice nous fournit un avocat. Comme il s'agit d'une affaire au criminel, la couronne se charge de vous en fournir un. Vous n'avez donc pas votre propre avocat. Pour sa part, l'accusé a son propre avocat.

Le sénateur Buckwold: Sur le plan juridique, est-ce qu'on vous offre les services d'une personne autre que le procureur de la Couronne?

Témoin n° 2: Non, pas vraiment.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, ce que je veux savoir, c'est si la loi autorise la victime, dans un cas comme celui-ci, à avoir son propre avocat en plus du procureur de la Couronne.

Témoin n° 2: Le procureur qu'on m'avait assigné est resté assis là, sans rien faire et sans s'objecter à quoi que ce soit, pendant qu'on me mettait en pièces à la barre.

Le sénateur Buckwold: Aucun avocat n'était là pour vous protéger?

Témoin n° 2: Je me suis sentie absolument seule dans la salle des audiences.

Le sénateur Buckwold: C'est là où je voulais en venir. Je ne pense pas que nous ayons déjà abordé cet aspect de la question, monsieur le président.

[Text]

The Deputy Chairman: If I could interject with a question relating to what Senator Buckwold has said, would it be helpful if the person representing you was part of the court process but was not a lawyer? I know that in the city I come from, there is a person who explains to you and to your mother, whoever is with you in the court process, what the process is, what the initial remands are, when the preliminary hearing starts and what that hearing is about, the various decisions the judge can make, and so on. One person is assigned to all of those cases just to deal with complainants.

I am going to let Senator Buckwold continue, as I have to, but I have one further question. Would it have been helpful to have a person like that, or would you rather have had a lawyer—or does it matter?

Presenter No. 4: I did. My Crown Attorney was exactly like that. She showed me the courtroom, where everybody would be. She told me exactly what would happen, and she even kind of played the role with me, what the defence lawyer would do. Believe me, that's one of the main reasons I did not go to court—not after she did that with me. Once I knew how it went on, forget it. I couldn't do it with her, never mind somebody else, who would eat me alive. I think you should be warned, though, what is going on.

Senator Buckwold: I do not think there is any doubt that that would have to be; but I am just wondering whether the law should go so far as to instruct the court to name a lawyer to protect you. When I say "to protect you", to be your lawyer, who would have the right to sit at the Bar, who would object where necessary; who, if necessary, could even cross-examine witnesses over and above the Crown Prosecutor—because I do not know whether the Crown Prosecutor is really interested in getting a conviction, sometimes at any price; and you are part of this system.

Presenter No. 4: I think you do need somebody.

Senator Buckwold: I am merely making the comment as to whether legal aid could provide—

Presenter No. 4: I think you do need somebody.

Mr. Roeters: Perhaps I could add to that, based on a document submitted to the House of Commons Legislative Committee on Bill C-15 on January 20, 1987. We used part of that to help us go through the process. They had additional considerations pertaining to your question on youthful witnesses. Perhaps I could read it verbatim:

We further recommend that certain principles be incorporated into the Canadian Evidence Act regarding youthful witnesses. Children have a right to be heard in court, in the court process, and in decisions which affect them. Their ability to testify has been supported by clinical experience.

Courts should be supportive in reducing trauma, intimidation, and possible further victimization. Courts have

[Traduction]

Le vice-président: Si vous le permettez, je voudrais poser une question à propos de ce qu'a dit le sénateur Buckwold. Serait-il bon qu'une personne représentant vos intérêts participe au processus judiciaire, sans qu'il s'agisse nécessairement d'un avocat? Je sais que dans ma ville, il y a une personne qui vous explique, à vous et à votre mère, ou à quiconque vous accompagne au tribunal, ce qui va se passer, ce qu'est une audience préliminaire et ce qu'on cherche à y accomplir, les diverses décisions que le juge peut prendre, et ainsi de suite. Il y a une personne chargée de s'occuper des plaignantes dans toutes les affaires du genre.

Je vais rendre la parole au sénateur Buckwold mais auparavant, j'ai une autre question à poser. Auriez-vous jugé utile d'avoir à vos côtés une personne comme celle-là ou auriez-vous préféré avoir un avocat? Est-ce que cela a de l'importance?

Témoïn n° 4: J'ai vécu cette expérience. Mon procureur de la Couronne a agi comme cela. Elle m'a montré la salle des audiences et la place de chacun. Elle m'a dit exactement ce qui se passerait et elle a même joué le rôle de l'avocat de la défense pour m'expliquer ce qu'il ferait. Croyez-moi, c'est l'une des principales raisons pour lesquelles je ne suis pas allée en justice, pas après qu'elle m'ait dit tout cela. Quand j'ai su comment cela se passait, j'ai laissé tomber. Je ne pouvais arriver à lui confier quoi que ce soit, alors à plus forte raison à quelqu'un d'autre qui aurait été là pour me démolir... Cependant, je pense qu'il est bon d'être informé de la façon dont le système fonctionne.

Le sénateur Buckwold: Il ne fait aucun doute que les plaignantes doivent être informées mais je me demande si la loi devrait aller jusqu'à ordonner au tribunal de nommer un avocat pour les protéger. Cet avocat, selon moi, serait là pour vous protéger, il aurait le droit de s'asseoir à vos côtés à la barre des témoins, de soulever des objections, le cas échéant; il pourrait même, au besoin, contre-interroger les témoins après le procureur de la Couronne car j'ignore si ce dernier est réellement intéressé à obtenir une condamnation, parfois à n'importe quel prix; or, vous êtes un élément du système.

Témoïn n° 4: Je pense qu'il faut que quelqu'un soit là.

Le sénateur Buckwold: Je me demande tout simplement si l'aide juridique pourrait fournir...

Témoïn n° 4: Je pense que l'on a besoin de quelqu'un.

M. Roeters: Permettez-moi de vous signaler un document soumis au Comité législatif de la Chambre des communes sur le projet de loi C-15 le 20 janvier 1987. Nous nous en sommes servis pour étudier le processus. Il renferme des considérations supplémentaires qui ont un rapport avec votre question sur les jeunes témoins. Peut-être pourrais-je en lire un passage:

Nous recommandons en outre d'intégrer à la Loi sur la preuve au Canada certains principes concernant les jeunes témoins. Les enfants ont le droit de témoigner devant les tribunaux, de participer aux procédures judiciaires et d'influer les décisions qui les concernent. Leur compétence en tant que témoins a été prouvée par des expériences cliniques.

Les tribunaux devraient faire en sorte de réduire le traumatisme, l'intimidation, voire même la victimisation

[Text]

been set up to deal with adults and there must be adjustments made to accommodate young persons; and they need special guarantees for protection.

For example, the child should be permitted to have a support person present if he or she wishes. The child should be given the opportunity to view and familiarize himself or herself with the courtroom and the court process.

The system should be sensitive to the language and communication capabilities of the child. Hearings for sexual offences against children should be given scheduling priority to alleviate delays. Consideration should be given to special training for Crown Attorneys, defence counsel, judges and supportive persons.

If I might add to that, last night, in our preparation for this presentation this morning, a lot of those things were covered by the young people in regard to scheduling priority to alleviate delays, as in the case of Presenter Number Four who was delayed so long that it became really traumatic for her and she did not want to go through the court process. With regard to consideration being given to special training for Crown Attorneys, defence counsel, judges and supportive persons, I think that is a really important part, that the people who are involved with the court process should be more sensitized to the needs and views of young people, what they go through. There again, it is always an adult court. Lawyers get caught up with lawyers—that's their business. When you have a young person, and it is her first experience of going to court, the lawyers and counsel must be aware of that and be sensitized to it.

In direct relation to your question as to whether there should be a person appointed as a special lawyer, that the complainant should have a special lawyer the same as an accused, perhaps I may make a personal remark. It is the job of the accused's lawyer to discredit the witness, and if you have another special appointee, I would suspect that it would tend to increase the sensationalism of the courtroom, where the complainant's lawyer will go out there battling with the accused. Perhaps I could give a different perspective and say that the defence counsel should be more sensitive to the views and the needs of the young person; that maybe that would be a more appropriate place to start, instead of elevating the whole courtroom procedure. If we could decrease it—I guess that would be the best way to explain it—to make it—

Senator Buckwold: I get your point, but in a way it is rather wishful thinking, that you are going to train the defence counsel. Presumably sometimes it happens, but generally defence counsel is paid to be as aggressive as necessary to defend his client.

Presenter No. 2: My court experience will traumatize me for the rest of my life.

[Traduction]

renouvelée des témoins. Le système judiciaire a été conçu pour les adultes et il convient d'y apporter des assouplissements pour recevoir le témoignage d'enfant et adolescents; en outre, ces derniers ont besoin de garanties de protection particulières.

Ainsi, on devrait permettre qu'une personne ressource soit présente aux côtés de l'enfant s'il le désire. Celui-ci devrait également avoir l'occasion de visiter la salle des audiences, et on devrait lui expliquer le fonctionnement du tribunal.

Il convient également de tenir compte de la capacité d'expression et de communication de l'enfant. De plus, on devrait accorder priorité aux audiences portant sur des crimes sexuels perpétrés contre des enfants de façon à éviter les délais indus. Enfin, on devrait envisager de fournir une formation spéciale aux procureurs de la Couronne, aux avocats de la défense, aux juges et au personnel de soutien.

J'ajouterais qu'hier soir, en préparant l'exposé de ce matin, bon nombre de ces questions ont été abordées par les jeunes filles, notamment celle de la priorité accordée au procès afin d'éviter les délais indus. Ainsi, le témoin n° 4 a dû attendre tellement longtemps le procès que cela lui a causé un réel traumatisme et qu'elle a refusé de participer aux procédures. Quant à l'idée de donner une formation spéciale aux procureurs de la couronne, aux avocats de la défense, aux juges et au personnel de soutien, j'estime qu'elle a énormément de bon. En effet, il est très important que les personnes qui participent aux procédures judiciaires soient attentives aux besoins et aux points de vue des jeunes plaignantes et qu'elles soient sensibilisées à l'épreuve qu'elles doivent subir. Je le répète, nous fonctionnons dans un tribunal pour adultes. Les avocats se battent entre eux, c'est leur travail. Cependant, lorsque le témoin est une adolescente qui n'a jamais mis les pieds dans un tribunal auparavant, les avocats devraient être sensibles à ce fait.

Quant à la question de savoir s'il convient de nommer un avocat spécial pour la plaignante, tout comme pour l'accusé, permettez-moi de faire une observation personnelle. La mission de l'avocat de l'accusé est de discréditer le témoin et j'ai l'impression que si l'on nommait un autre avocat pour protéger la plaignante, on accroîtrait le sensationnalisme du procès; on verrait alors un duel d'avocats. Peut-être pourrais-je vous faire part d'une perspective différente. À mon avis, l'avocat de la défense doit être davantage à l'écoute des besoins et des vues des jeunes témoins. Cela me semble un bon point de départ, au lieu d'alourdir encore la procédure judiciaire. Si nous pouvions l'alléger—je pense que c'est le meilleur terme que je puisse trouver—pour la rendre...

Le sénateur Buckwold: Je vois où vous voulez en venir, mais d'une certaine façon vous rêvez en couleurs lorsque vous envisagez de former l'avocat de la défense. Il arrive sans doute parfois qu'il tienne compte de la jeunesse du témoin, mais en général, l'avocat de la défense est payé pour défendre son client avec toute l'agressivité nécessaire.

Témoin n° 2: Mon expérience au tribunal m'a traumatisée pour le reste de mes jours.

[Text]

Senator Buckwold: We are aware of the trauma. The committee is desperately seeking means to minimize the trauma of the court, and we are doing it by considering videotape, a different kind of court atmosphere, the victim not being present in front of the accused, and so on. That is being done; but over and above that I am quite interested in the legal protection of those who are complainants, that you need more than just a Crown Attorney to look after your interests.

Presenter No. 1: The lawyer for the Crown did care a lot about whether he won or lost the case. He did help me a lot. He explained as best he could the court process. For some of it he was detached from me, because there were legalities. You are right, there should be someone in closer explaining, dealing more with you. But the Crown right now does care whether he wins or loses. They do want to win the case, but they are very supportive. In my case he was. With some of the others I think it was totally different; the Crown was not. So there is too much difference. It should be consistent. You should know that you have a lawyer who is going to support you and help you the best he can, just as the accused knows that his lawyer is going to defend him the best he can whether or not he thinks the accused is guilty. The victim should have the same choice.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, I hope you will make a note of the fact that this is something that this committee might consider.

Senator Flynn: A trained judge or a trained Crown Attorney would probably alleviate the problem.

Senator Doyle: I was going to ask whether in the experience of the presenters this morning the judges had been sympathetic and understanding.

Presenter No. 1: In my case the judge was very good. He helped me, and when the defence was really harping on me he intervened, and it helped. In my case the judge was very good, I found. I don't know about Presenter Number Two.

Presenter No. 2: The judge refused to give me a chair. It's hard enough just walking in there and actually putting your hand on the bible and swearing on the bible. It's hard enough without looking over and seeing your father there. You want to sit down; you don't want to stand up.

Senator Buckwold: As I say, it is a point that I hope the committee might take a look at as a possible improvement—even if it was not necessarily compulsory, but the opportunity was there that legal aid would be provided.

Senator Cogger: Like my colleagues, I wish to commend the presenters on their excellent presentation. The committee has heard a lot of witnesses who have spent a whole lot more time

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Nous sommes conscients que le fait de témoigner constitue un traumatisme. Le comité cherche désespérément des moyens de minimiser le traumatisme du procès et il envisage pour cela de recourir à l'enregistrement magnétoscopique, de sorte que la victime n'aurait pas besoin de confronter l'accusé, prendre des mesures pour alléger l'atmosphère dans la salle d'audiences, et ainsi de suite. Nous examinons déjà toutes ces mesures, mais ce qui m'intéresse surtout, c'est la protection juridique accordée aux plaignantes. Il me semble qu'elles ont besoin que quelqu'un d'autre que le procureur de la couronne veille à leurs intérêts.

Témoin n° 1: L'avocat de la Couronne se souciait énormément de l'issue du procès. Il m'a beaucoup aidée. Il m'a expliqué de son mieux la procédure judiciaire. À certains moments, le décorum l'empêchait d'être près de moi, mais vous avez raison, il devrait y avoir quelqu'un près de vous pour vous expliquer comment les choses se passent, pour vous appuyer. Mais à l'heure actuelle, la Couronne se préoccupe de gagner ou de perdre. Les procureurs veulent gagner leur procès et ils vous apportent un soutien considérable. Du moins, dans mon cas, mon procureur a été très bien. Je pense que pour les autres, l'expérience a été totalement différente: l'avocat de la Couronne ne leur a été d'aucun secours. Il y a donc des variantes beaucoup trop grandes d'un cas à l'autre. Les choses devraient se passer de la même manière pour tout le monde. On devrait savoir qu'un avocat sera là pour nous appuyer, nous aider de son mieux, tout comme l'accusé sait que son avocat va le défendre de son mieux, peu importe qu'il pense que l'accusé est coupable ou non. La victime devrait bénéficier du même avantage.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, j'espère que vous prendrez note de cela pour que le comité puisse y revenir.

Le sénateur Flynn: Si le juge ou le procureur de la Couronne avaient une formation spéciale, ils pourraient probablement atténuer le problème.

Le sénateur Doyle: Je voudrais que nos témoins nous disent si, dans leurs cas particuliers, les juges ont été sympathiques et compréhensifs.

Le témoin n° 1: En ce qui me concerne, le juge a été très bon. Il m'a mise à l'aise et lorsque l'avocat de la défense me harcelait, il est intervenu et cela m'a aidée. Donc, dans mon cas personnel, le juge a été très bon. J'ignore comment les choses se sont passées pour le témoin n° 2.

Le témoin n° 2: Le juge a refusé de me donner une chaise. C'était déjà assez difficile d'entrer au tribunal et de mettre ma main sur la bible pour prêter serment sans avoir à regarder mon père qui était assis là, devant moi. J'aurais voulu m'asseoir, pas rester debout.

Le sénateur Buckwold: Comme je le disais, j'espère que le comité étudiera la possibilité d'apporter cette amélioration au projet de loi; il n'est pas nécessaire que ce soit obligatoire, mais il serait bon que les victimes aient accès à une aide juridique.

Le sénateur Cogger: Comme mes collègues, je tiens à féliciter les témoins de l'excellence de leur témoignage. Le comité a

[Text]

at it in a single evening and yet, in many instances, did not enlighten the committee as much as you have done.

I want to express a concern to you that has not been voiced this morning but that the committee has heard from other witnesses, and then perhaps you can assist us, if not through your own direct experience, perhaps from experiences that you have heard related. Namely, various groups have expressed the concern that, at times, some of the sections of the bill may be used incorrectly in custody fights. In other words, that a vindictive parent, for instance, would encourage a child to think in terms of a criminal offence where there may be no such thing or no intent, per se, in order to induce evidence that would then be damaging to the other party.

Presenter No. 2: Can you afford to take that chance and damage a child for the rest of his or her life? I am wondering whether we can afford to take that chance.

Senator Cogger: I am sorry, I have not reached my question yet. What I am saying is, do you understand the concern that has been expressed to the committee where a parent, perhaps a vindictive mother, has it in for the father and tries to convince the daughter, for instance, that there is room for a charge under section 140, as a means of getting back at the father. First of all, have any of you ever been involved in a child custody fight?

Presenter No. 2: Yes, I have.

Senator Cogger: Was that before or after you were abused?

Presenter No. 2: Just before.

Senator Cogger: Your parents were involved in a custody fight before?

Presenter No. 2: Before the abuse started, yes.

Senator Cogger: Please do not be offended by my question, but have any of you ever encountered or heard of a fabricated or exaggerated charge, say, against a teacher, a guardian or a parent?

Presenter No. 1: I have heard a lot of concern expressed about that, but I have worked with a lot of kids my own age that have been through it and it is such a traumatizing experience and it hurts so much that not many kids would want to make it up. It is one of the worst things that you can imagine as a child happening to you, and it is not something that any kid would want to make up. It is so embarrassing that you do not want to tell anyone. In fact, you do not even want to say it to anyone even now: "I have been sexually assaulted." It is not something you would want to make up. In my experience, I have not encountered anyone who had exaggerated or fabricated any story. I think if they had done so, it would come out in the court in their testimony anyway. It can usually be brought out in court whether they are fabricating it or not.

[Traduction]

entendu une foule de témoins qui ont comparu beaucoup plus longtemps, mais peu d'entre eux l'ont éclairé autant que vous.

Je voudrais aborder un autre point dont nous n'avons pas parlé ce matin, et que d'autres témoins ont déjà soulevé; vous pourriez peut-être nous aider à y voir clair, sinon en nous racontant votre expérience personnelle, du moins en nous racontant des cas dont vous avez peut-être déjà entendu parler. Divers témoins ont dit craindre que certaines dispositions du projet de loi puissent être invoqués indûment pour obtenir la garde des enfants, qu'un parent vindicatif, par exemple, incite un enfant à croire que l'autre parent a commis un acte criminel alors que ce parent pourrait ne pas avoir commis un tel acte ni même en avoir eu l'intention, dans le but d'amener l'enfant à faire un témoignage qui pourrait être accablant pour l'autre partie.

Le témoin n° 2: Pouvons-nous nous permettre de courir le risque de marquer un enfant pour le reste de sa vie? Personnellement, je ne le crois pas.

Le sénateur Cogger: Excusez-moi, mais je n'ai pas encore terminé mon entrée en matière. Je veux simplement m'assurer que vous comprenez l'argument présenté par certains témoins qui craignent qu'un parent, par exemple, une mère vindicative qui ne peut plus encadrer son conjoint essalé par exemple de convaincre sa fille qu'il y a lieu de porter une accusation aux termes de l'article 140, et ce dans l'unique but d'accabler le père. Je voudrais d'abord savoir si l'une ou l'autre d'entre vous a déjà fait l'objet d'un procès de garde d'enfants?

Le témoin n° 2: Oui.

Le sénateur Cogger: Était-ce avant ou après que vous ayez été agressée?

Le témoin n° 2: Juste avant.

Le sénateur Cogger: Vos parents étaient devant les tribunaux pour obtenir la garde des enfants avant les agressions dont vous avez été victimes?

Le témoin n° 2: C'est exact.

Le sénateur Cogger: Sans vouloir vous offenser, je voudrais savoir si l'une ou l'autre d'entre vous a déjà entendu dire qu'une accusation fabriquée de toutes pièces ou exagérée avait été portée contre un professeur, un tuteur ou un parent, ou si l'une d'entre vous a déjà été témoin d'un fait semblable.

Le témoin n° 1: Cela inquiète beaucoup de gens, mais j'ai travaillé avec beaucoup de jeunes de mon âge qui ont subi des agressions sexuelles, et ils ont trouvé l'expérience tellement traumatisante et tellement douloureuse qu'à mon avis, très peu d'enfants accepteraient de porter une accusation fausse. Une agression sexuelle est l'une des pires choses qui puissent arriver à un enfant et ce n'est pas le genre d'accusation qu'un enfant voudrait inventer. C'est tellement humiliant qu'on ne veut en parler en personne. En fait, même aujourd'hui, il nous est très difficile d'avouer que nous avons été victimes d'agression sexuelle. Ce n'est donc pas une chose qu'on puisse vouloir inventer. Personnellement, je n'ai jamais connu personne qui ait exagéré ou inventé une histoire de ce genre. De toute façon, je crois que si un enfant faisait cela, cela finirait par paraître dans son témoignage. Habituellement, les avocats arrivent à savoir si une accusation est fondée ou non.

[Text]

Presenter No. 3: Actually, we are going through something of that kind at school right now. Last year it was one teacher and this year it is another teacher, and I do not think that any of the girls exaggerated in what they say these teachers have done to them, but the other teachers think that they are exaggerating or that they are just blowing it out of proportion.

I, too, do not think that too many people are capable of making up something like that, especially when it involves the career of someone else, because it is a very big accusation, especially against a teacher or someone like that.

Senator Buckwold: I think Senator Cogger was not referring to that kind of case but to a case between a husband and a wife where one of the spouses is influencing a very small child, perhaps, to indicate that some advances have been made. They may not even be of a terribly serious nature, but nevertheless that is what is being said. Do you think that takes place? I think that is what Senator Cogger's question was all about.

Presenter No. 1: If it did, that would come out in the court, most likely.

Senator Cogger: I hear you saying it would come out in the court, but basically what I was more interested in was your answer, and I think I got it right. You are saying it is so traumatic that you could not imagine someone fabricating such a charge and, in any event, you have never encountered it in your own experience?

Presenter No. 1: That is right.

Senator Flynn: Perhaps I might interject here. Maybe the present bill would create an offence but presently, just fondling such as running the hand through the hair, is not an offence. You could have that experience. However, with the bill that is proposed here, if it becomes law, it could be used, although not necessarily before a criminal court, in a civil case relating to custody.

The Deputy Chairman: I think the question that Senator Cogger and Senator Buckwold were both raising was whether it was to substantiate a charge under the code or probably just something relating to disciplinary action against a teacher or in a custody dispute. I think we are talking about general allegations of some kind of abuse, and the trauma of presenting it.

Presenter No. 1: I might say that it is very unlikely that someone would make it up.

Senator Fairbairn: I may have missed something at the beginning. Are you all from the same group or have you known each other before this appearance?

Presenter No. 1: We just met last night.

[Traduction]

Le témoin n° 3: En fait, à l'heure actuelle, il y a un cas semblable à notre école. L'an dernier, un professeur a été accusé et cette année, un autre encore, et je ne crois pas que leurs victimes aient exagéré le récit de ce que ces enseignants leur ont fait; par contre, les autres professeurs croient qu'elles exagèrent ou qu'elles font une tempête dans un verre d'eau.

Je ne crois pas, moi non plus, que beaucoup de jeunes soient capables d'inventer des histoires de ce genre, surtout lorsque la carrière de quelqu'un est en jeu, parce que c'est une accusation très grave, d'autant plus grave lorsqu'il s'agit d'un enseignant ou d'un professionnel en situation de confiance particulière.

Le sénateur Buckwold: Je crois que le sénateur Cogger ne parlait pas tant de ce genre de cas que de celui où deux conjoints se querellent et où l'un d'eux influence un très jeune enfant, allant peut-être même jusqu'à l'inciter à laisser entendre que l'autre conjoint lui a fait des avances sexuelles. Les actes reprochés peuvent même ne pas être très graves, mais c'est néanmoins l'impression qui se dégage du témoignage de l'enfant. Croyez-vous que ce genre de chose arrive? Je pense que c'est cela que le sénateur Cogger essayait de savoir.

Le témoin n° 1: Si cela arrivait, le tribunal découvrirait très probablement le pot aux roses.

Le sénateur Cogger: Vous dites que le tribunal découvrirait le pot aux roses, mais ce qui m'intéresse vraiment, c'est ce que vous en pensez et je crois que vous me l'avez dit. Vous dites qu'une agression sexuelle est tellement traumatisante que vous ne pouvez vous imaginer que quelqu'un invente pareille accusation et que de toute façon, personne ne vous a jamais incitée à le faire, n'est-ce pas?

Le témoin n° 1: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Je voudrais intervenir, ici, si vous me le permettez. Le projet de loi créerait peut-être une nouvelle infraction, mais à l'heure actuelle, le seul fait de caresser un enfant, par exemple, de lui passer la main dans les cheveux, ne constitue pas une infraction. On peut faire ce genre de chose. Toutefois, si le projet de loi est adopté, cette disposition pourrait être invoquée, pas nécessairement devant une cour criminelle, mais dans une affaire civile de garde d'enfants.

Le vice-président: Si je ne m'abuse, le sénateur Cogger et le sénateur Buckwold essaient de savoir si la disposition pourrait être invoquée pour étayer une accusation portée aux termes du Code criminel, pour prendre des mesures disciplinaires contre un enseignant ou pour obtenir la garde de ses enfants. Je crois que nous sommes en train de parler d'allégations générales laissant sous-entendre qu'il y a eu une certaine manière d'abus et du traumatisme que le fait de faire cette allégation peut représenter pour un enfant.

Le témoin n° 1: Je crois qu'il est très peu probable qu'un enfant puisse inventer pareille accusation.

Le sénateur Fairbairn: Un détail a dû m'échapper au début de la séance. Appartenez-vous toutes au même groupe ou, devrais-je plutôt dire, vous connaissiez-vous avant aujourd'hui?

Le témoin n° 1: Nous nous sommes rencontrées hier soir seulement.

[Text]

Senator Fairbairn: You had me wondering, because you seem quite supportive of each other. Do you have opportunities to be helpful to younger children who are starting out on this very difficult road?

Presenter No. 2: I do. I live in a group home run by the Children's Aid and the youngest child in that group home who has been abused is 12 or 13, I think. It is really difficult because I suppose approximately 85 per cent of the people who come through my group home are sexually abused, and that is a pretty high number, even going through the Children's Aid.

Senator Fairbairn: Yes, indeed.

Presenter No. 2: It makes you feel better to be able to help someone who cannot really deal with their situation right now. In fact, one of my younger sisters just went through court and she could not handle it. She could not do it. Now I had told her my experiences in court which were not good at all and that might have scared her, but she said that the reason why she could not testify was because he was sitting there right in front of her, and she still has nightmares about that.

Senator Fairbairn: I am sure.

Presenter No. 2: I think it is important to be able to talk to the younger children.

Senator Fairbairn: This is just an observation. It is probably because of the depth of your problems but the sensitivity that is generated within the group here shows very clearly. I got the impression that you were people who had known each other and had worked together for some time.

Presenter No. 1: It is mutual understanding of what we have all been through.

Presenter No. 3: Myself and Presenter 4 have known each other for some time.

Mr. Roeters: If I may make a comment. As the National Development Officer for the Nataional Youth in Care Network, dealing with young people across Canada on issues of being in care and recently out, I have found a tremendous amount of camaraderie amongst young people who have shared experiences of going through care and, as the case is specifically here, of having experienced sexual abuse. The issues are really quite similar across the board. They reach all kinds of different people. It is not specifically one group of kids who are sexually abused or something like that but because the feelings and experiences are quite similar and because of how traumatic the experience is, you find there is a great deal of closeness regardless of whether they have known each other before or not. This closeness seems to come from the shared experiences.

Senator Fairbairn: How many young people does your group reach?

Mr. Roeters: We have delegates from every province and from the Yukon. We are currently looking for someone in the

[Traduction]

Le sénateur Fairbairn: Si je demande cela, c'est parce que vous semblez sympathiser beaucoup mutuellement. Avez-vous l'occasion d'aider des enfants plus jeunes qui en sont au tout début de cette difficile réadaptation?

Le témoin n° 2: Oui. J'habite dans un foyer pour jeunes dirigé par le service d'aide à l'enfance et je crois que la plus jeune de notre groupe à avoir été victime d'abus sexuel est âgée de 12 ou 13 ans. C'est très difficile, parce que je crois qu'environ 85 p. 100 des jeunes qui viennent vivre dans notre foyer ont été victimes d'abus sexuel, ce qui représente un nombre assez élevé, même pour le service d'aide à l'enfance.

Le sénateur Fairbairn: Effectivement.

Le témoin n° 2: C'est valorisant de pouvoir aider quelqu'un qui est encore trop jeune pour surmonter ses problèmes seul. En fait, l'une de mes sœurs cadettes a dernièrement témoigné devant un tribunal et elle n'a pas pu le supporter. Elle a été incapable de témoigner. Il faut dire que je lui avais raconté mon expérience du tribunal, une expérience qui n'avait pas été heureuse du tout, et que cela l'a peut-être effrayée, mais elle m'a dit que ce qui l'avait rendue incapable de témoigner, c'est que son agresseur était assis juste devant elle et que l'agression lui donne encore des cauchemars.

Le sénateur Fairbairn: Je la comprends.

Le témoin n° 2: À mon avis, c'est important de pouvoir parler aux plus jeunes.

Le sénateur Fairbairn: À titre de simple observation, je dirais que votre sympathie mutuelle saute aux yeux; c'est probablement dû à la gravité de vos problèmes. J'avais l'impression que vous vous connaissiez et travailliez ensemble depuis quelque temps.

Le témoin n° 1: Comme nous avons toutes traversé la même épreuve, nous nous comprenons mutuellement.

Le témoin n° 3: Le témoin n° 4 et moi-même nous connaissons depuis un certain temps.

M. Roeters: Si vous me le permettez, je voudrais faire un commentaire. En tant qu'agent de développement national du Réseau national des Jeunes pris en charge, je discute avec des jeunes de tous les coins du pays de ce que cela implique d'être pris en charge et, par la suite, d'être autonome de fraîche date et j'ai toujours constaté une solide camaraderie entre les jeunes qui ont l'expérience commune de la prise en charge et, comme c'est le cas de nos témoins d'aujourd'hui, de l'agression sexuelle. En fait, les problèmes sont pratiquement les mêmes chez tous. Des jeunes de tous les milieux les éprouvent. L'abus sexuel ou des problèmes de ce genre ne sont pas la caractéristique exclusive d'un groupe de jeunes, mais comme les sentiments et les expériences se ressemblent beaucoup et que le traumatisme est toujours très grave, les jeunes sont très près les uns des autres, qu'ils se connaissent depuis longtemps ou non. Cette sympathie mutuelle semble résulter de cette communauté d'expérience de vie.

Le sénateur Fairbairn: De combien de jeunes votre association s'occupe-t-elle?

M. Roeters: Nous avons des délégués dans chaque province et au Yukon. À l'heure actuelle, nous cherchons un représen-

[Text]

Northwest Territories. We have about 25 or 30 active delegates in there but within the communities that they represent within the provinces, some of those groups could range from 3 or 4 up to 20; so it is growing. As I said in the introduction, it is in the developing stages and it is growing more and more all the time.

Senator Fairbairn: Well, good luck to you.

The Deputy Chairman: I think that is the conclusion of the questioning.

Well, Mr. Roeters, to you and to your witnesses, thank you again. It has been most enlightening. You are the only group of this kind that we have heard from and will likely hear from.

I speak for all senators when I tell you that we appreciate how difficult it is for the four presenters to come here, again, as strangers. We heard about the difficulty of going into court and talking to strangers, and we appreciate that we are not a whole lot better than that. You have served the cause well for yourselves and for others who will suffer this problem. Thank you again.

I will mention one last thing. To be absolutely certain there will be confidentiality, the clerk of the committee, Mr. Belisle, will make the blues available to you, before they go into print.

Senator Fairbairn: That is the record of the committee.

The Deputy Chairman: That is the record of everything that has been said today. Before the record is printed, Mr. Roeters will have an opportunity to go over the blues to have one last look at them to ensure that everyone's confidentiality is protected, as a further means of protection in case anything has been said that we did not notice today that you might not like to see on the record. The record will then be printed in the ordinary way.

Again, thank you all very much; you have been very helpful.

Presenter No. 1: I would like to thank the senators for being so sensitive and everything; you have really helped us.

Senator Fairbairn: You have to realize, too, that as the chairman was saying, this will be on the record and it may turn out to be immensely helpful to other people who are in the same situation but cannot be here.

Presenter No. 1: I hope so.

Senator Godfrey: I would like to say that those of you who have appeared here today did a good job. Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

tant dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous avons de 25 à 30 membres actifs, mais certains d'entre eux s'occupent de 3 ou 4 jeunes tandis que d'autres en traitent jusqu'à 20; nous prenons donc de l'expansion. Comme je l'ai dit au début, notre organisme est encore en pleine croissance et le nombre de jeunes que nous aidons augmente constamment.

Le sénateur Fairbairn: Je vous souhaite bonne chance.

Le vice-président: Je crois que cela met fin à la période de questions.

Je tiens donc à remercier de nouveau M. Roeter et nos témoins. Vos révélations nous ont beaucoup enrichis. Vous êtes les premiers témoins que nous ayons entendus à avoir été victimes d'agressions sexuelles et vous êtes probablement aussi les derniers.

Tous mes collègues seraient d'accord avec moi pour dire que nous savons à quel point cela a pu être difficile à nos quatre jeunes témoins de venir ici se confier à de purs étrangers. Beaucoup de témoins nous ont dit qu'il était difficile aux victimes d'agression de témoigner devant un tribunal et de raconter leur expérience à des étrangers et nous nous rendons bien compte qu'à vos yeux, notre comité n'est pas moins composé d'étrangers qu'un tribunal. Vous avez aidé votre cause et celle de tous les autres jeunes qui connaîtront les mêmes malheurs. Je vous remercie encore une fois.

Une dernière chose avant de terminer. Pour être absolument certains que l'identité des témoins restera confidentielle, le greffier du comité, M. Belisle, vous remettra les bleus avant de les faire imprimer.

Le sénateur Fairbairn: Les bleus sont le compte rendu des délibérations du comité.

Le vice-président: C'est le compte rendu de tout ce qui s'est dit ici aujourd'hui. Avant de le faire imprimer, M. Roeters aura le temps de le lire pour s'assurer que l'identité de chacune d'entre vous est demeurée confidentielle, juste au cas où quelqu'un aurait par mégarde dit quelque chose que vous tiendriez à faire retirer du compte rendu. Après cet examen, les bleus seront imprimés de la façon habituelle.

Encore une fois, je vous remercie tous beaucoup; vous nous avez été très utiles.

Le témoin n° 1: Je tiens à remercier les membres du comité d'avoir montré tant de sensibilité et de sympathie; cela nous a grandement aidées.

Le sénateur Fairbairn: Vous devez vous rendre compte également que, comme le président l'a dit, le fait que votre témoignage figure dans nos comptes rendus pourrait se révéler immensément utile à d'autres jeunes qui sont dans la même situation que vous, mais qui n'ont pu venir témoigner.

Le témoin n° 1: Je l'espère.

Le sénateur Godfrey: Je tiens à vous dire que vous avez bien fait de venir et je vous en remercie.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the National Youth in Care Network:

Mr. Kevan Roeters, National Development Officer; and
Others.

Du Réseau national des jeunes pris en charge:

M. Kevan Roeters, agent de développement national; et
Autres.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Wednesday, April 8, 1987
Thursday, April 9, 1987

Issue No. 20

Third proceedings on:

Consideration of the draft Revised
Statutes of Canada, 1985

First and Complete proceedings on:

Consideration of Bill C-28, "An Act to
amend the Criminal Code (torture)"

INCLUDING:

The Report of the Committee on Bill C-28

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mercredi 8 avril 1987
Le jeudi 9 avril 1987

Fascicule n° 20

Troisième fascicule concernant:

L'étude du projet des Lois révisées
du Canada (1985)

Premier et seul fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-28,
«Loi modifiant le Code criminel (torture)»

Y COMPRIS:

Le rapport du Comité sur le Projet de loi C-28

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, February 3, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report upon the draft Revised Statutes of Canada, 1985, tabled in the Senate on 17th December, 1986 (Sessional Paper No. 332-160); and

That the Committee present its report no later than 30th April, 1987.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, April 8, 1987:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Kelly, for the second reading of the Bill C-28, An Act to amend the Criminal Code (torture).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 février 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier le projet des Lois révisées du Canada (1985), déposé au Sénat le 17 décembre 1986 (document parlementaire n° 332-160); et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30 avril 1987.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Suivant des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 8 avril 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-28, Loi modifiant le Code criminel (torture).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 8, 1987
(22)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:45 p.m., this day, the Deputy Chairman the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Fairbairn, Flynn, Godfrey, Nurgitz and Stanbury. (7)

In attendance: From the Senate of Canada: Mr. François-R. Bernier, Counsel for the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Statute Revision Commission:

Mrs. Mary Dawson, Acting Chairman of the Commission and Assistant Deputy Minister of Justice, Public Law; and

Mr. Lionel Levert, General Counsel and Secretary to the Commission.

The Commission, in compliance with its Order of Reference dated February 3rd, 1987, resumed consideration of the draft Revised Statutes of Canada, 1985.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 5:00 p.m., the Committee proceeded *in camera* to consider a draft report.

At 5:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, APRIL 9, 1987
(23)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:30 a.m., this day, the Deputy Chairman the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Godfrey, Nurgitz and Stanbury. (8)

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of Justice:

Mr. Martin Low, Senior General Counsel, Human Rights Section; and

Mr. Richard G. Mosley, General Senior Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section; and

PROCÈS-VERBAL

MERCREDI 8 AVRIL 1987
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 45, sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Fairbairn, Flynn, Godfrey, Nurgitz et Stanbury. (7)

Également présent: Du Sénat du Canada: M. François-R. Bernier, conseiller du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la Commission de révision des lois:

M^{me} Mary Dawson, présidente intérimaire de la Commission et sous-ministre adjoint de la Justice, Droit public, ainsi que

M. Lionel Levert, avocat général et secrétaire de la Commission.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 février 1987, le Comité reprend l'étude du projet des Lois révisées du Canada (1985).

Les témoins font un exposé et répondent aux questions.

A 17 heures, le comité entreprend à huis clos l'étude d'un projet de rapport.

A 17 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 9 AVRIL 1987
(23)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Godfrey, Nurgitz et Stanbury. (8)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère de la Justice:

M. Martin Low, avocat général principal, Section des droits de la personne, et

M. Richard G. Mosley, avocat général principal, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale, et

From the Secretariat of State for External Affairs:

Ms. Colleen Swords, Legal Operations Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated April 8th, 1987, commenced consideration of Bill C-28, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (torture)".

The witnesses made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Buckwold moved,—That Bill C-28 be reported to the Senate, without amendment.

The question being put on the motion, it was,—

Resolved in the affirmative.

At 10:45 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Du Secrétariat d'État aux Affaires extérieures:

M^{me} Colleen Swords, direction des opérations juridiques.

Conformément à son ordre de renvoi du 8 avril 1987, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-28 intitulé «Loi modifiant le Code criminel (torture)».

Les témoins font un exposé et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Buckwold propose—Que le projet de loi C-28 soit déposé au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 10 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, April 9, 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-28, An Act to amend the Criminal Code (torture), has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, April 8, 1987, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le vice-président

NATHAN NURGITZ

Deputy Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 9 avril 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-28, Loi modifiant le Code criminel (torture), a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 8 avril 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, April 8, 1987

Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4.40 p.m. to consider the draft Revised Statutes of Canada, 1985.

Senator Nathan Nurgitz (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, we have with us today Mary Dawson and Lionel Levert from the Department of Justice. They will deal with the matter involving the Revised Statutes of Canada. Members of the committee have had circulated to them the memorandum of March 31 from Mr. Bernier.

Senator Flynn: What are we to look at, Mr. Chairman?

The Deputy Chairman: Senator Flynn, this is the memorandum of March 31 from Mr. Bernier to the clerk of our committee. If the witnesses so wish, I will allow them to make some comment on the record in this regard. Prior to today's meeting the witnesses discussed this matter off the record with Mr. Bernier and, I think, reached a happy compromise on a couple of things. Senators will recall the problem with the translation of part of the Transportation of Dangerous Goods Act. I think everyone agrees that we should opt for the safer route and go with the original act.

Mr. Francois-R. Bernier, (Acting Counsel to the Committee): It was agreed to go back to the original French, Mr. Chairman. The Minister of Transport is introducing amendments and he will deal with it at that time.

The Deputy Chairman: That will resolve that part of the problem. Near the end of Mr. Bernier's memorandum mention is made of the Parliament Hill Act. We think that we have reached some middle-of-the-road compromise in suggesting that that act stay where it is at the moment; that is, that we will not ask them to have it separate. That would involve all of the renumbering that is such a process. We have agreed that that will be brought forward as one of the early matters in the consultative process, which may be undertaken two, three or four years down the road when this process is started again for the next revision, whenever that is. At that time their own commission would be able to take a look at it and could consult with parliamentary committees on the matter of its being separated or not. That seems to be satisfactory to everyone.

Senator Flynn: I have no problem with that.

The Deputy Chairman: Satisfactory to everyone, that is, except the members of this committee, and they are the ones that must be satisfied.

Having dealt with that, I would like to raise one other small matter. It is not my intention to embarrass Mary Dawson, but this has to do with the continuing saga of Mary Dawson versus Mr. Spicer of the Parliamentary Library. Mr. Spicer has now written another letter which I suppose is on its way to senators. He indicates in the letter that he does not normally use parlia-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 8 avril 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 40, pour étudier le projet des lois révisées du Canada (1985).

Le sénateur Nathan Nurgitz (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui Mary Dawson et Lionel Levert du ministère de la Justice, qui traiteront des divers aspects des statuts révisés du Canada. Les membres du Comité ont déjà reçu la note de M. Bernier, datée du 31 mars.

Le sénateur Flynn: Que devons-nous étudier, monsieur le président?

Le vice-président: Sénateur Flynn, il s'agit de la note que M. Bernier a adressée le 31 mars au greffier de notre Comité. J'invite les témoins à nous faire à ce sujet leurs commentaires, qui seront inscrits au compte-rendu. Jusqu'ici, les témoins en ont discuté non officiellement avec M. Bernier et ils ont atteint ainsi, sur un ou deux points, un compromis satisfaisant. Les sénateurs se souviendront du problème de traduction que posait une partie de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses. Nous admettons tous, je crois, qu'il est plus prudent de nous en tenir à la version originale de la loi.

M. François-R. Bernier, conseiller suppléant du Comité: Nous étions convenu de revenir de la version originale française, monsieur le président. Le ministre des Transports apporte en ce moment des modifications et il traitera cette question en temps opportun.

Le vice-président: Ce qui réglera, par le fait même, cet aspect du problème. A la fin de la note de M. Bernier, on parle de la Loi concernant l'utilisation de l'expression «Colline du Parlement». Nous avons convenu de ne rien changer à la loi, pour le moment; c'est-à-dire que nous ne leur demanderons pas de scinder la loi, ce qui entraînerait tout renumérotage qui s'impose dans ces cas. Nous avons convenu que cette question serait l'une des premières traitée au cours du processus de consultation qui pourra être amorcé dans trois ou quatre ans d'ici, lorsqu'il sera question de la prochaine révision. Leur commission pourra alors étudier cette affaire et consulter les comités parlementaires sur l'opportunité d'une scission de la loi. Cette solution semble satisfaire tout le monde.

Le sénateur Flynn: Je n'ai, pour ma part, aucune objection.

Le vice-président: Tout le monde, sauf, bien entendu, les membres du présent Comité, et c'est eux que nous devons satisfaire.

Je voudrais maintenant parler d'une autre petite question. Je ne veux pas embarrasser Mary Dawson, mais ma question se rapporte à la lutte constante de Mary Dawson et M. Spicer, de la Bibliothèque du Parlement. M. Spicer vient d'écrire une autre lettre que les sénateurs recevront bientôt, je suppose, et où il dit qu'il n'a pas pour habitude de recourir au légiste par-

[Text]

mentary counsel unless he chooses to do so. He states: "Therefore, my established practice is to refer legal matters either to one of my own lawyers or to outside counsel."

All I want is some clarification, and I think it ought to be on the record, as to the chain of command. First, is there a chain of command? If so, what is it? I would like Miss Dawson's response to that question.

Mrs. Mary Dawson, Acting Chairman and Assistant Deputy Minister of Justice, Public Law, Statute Revision Commission: It is my understanding, Mr. Chairman, that the chain of command is from the Library of Parliament to the Speakers of the house and the Senate.

The Deputy Chairman: By what route do you address them?

Mrs. Dawson: What we did was to address them through the Law Clerks, but I suppose we could have addressed them directly. We went to their legal representatives, basically.

The Deputy Chairman: Mr. Spicer does conclude this letter by requesting that in future the Library of Parliament be informed and consulted.

Mrs. Dawson: We can certainly take note of that request and, if there is something involving the Library of Parliament Act, we can copy him on it. I have no problem with that.

The Deputy Chairman: That is fine, thank you.

Honourable senators, the next item on our agenda is the consideration of our report. I take it that we should continue *in camera*.

The committee continued *in camera*.

Ottawa, Thursday, April 9, 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-28, to amend the Criminal Code (torture), met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Nathan Nurgitz (Deputy Chairman) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, we have with us today Mr. Martin Low, from the Department of Justice. He is familiar to most of the members of the committee. He is the Senior General Counsel, Human Rights Section, and has appeared before this committee on many occasions. With us from the Secretariat of State for External Affairs we have Ms. Colleen Swords of the Legal Operations Branch. May I ask the witnesses if they have an opening statement to make, or whether they wish to say anything in opening?

Mr. Martin Low, Senior General Counsel, Human Rights Section, Department of Justice: Thank you, Mr. Chairman. I at least had not prepared an opening statement. I suppose the only comment of a general character that I would make is that Canada signed this convention in 1985. There is a very distinct advantage to being among the states which ratified prior to its entry into force, because, in being among the first 20 states to

[Traduction]

lementaire, à moins qu'il le juge opportun. Il déclare: «J'ai l'habitude de référer les questions légales à mes propres avocats ou à des avocats de l'extérieur».

Je cherche seulement à obtenir des clarifications, et je crois qu'il faudrait l'inscrire au compte-rendu, à propos de l'ordre hiérarchique. D'abord, existe-t-il un ordre hiérarchique? Dans l'affirmative, quelle est-elle? J'aimerais que M^{me} Dawson me renseigne à ce sujet.

Mme Mary Dawson, présidente intérimaire de la Commission et sous-ministre adjointe de la Justice, droit public, Commission de révision des lois: Si j'ai bien compris, monsieur le président, cet ordre hiérarchique va de la Bibliothèque du Parlement aux présidents de la Chambre et au Sénat.

Le vice-président: Quelle voie empruntez-vous pour communiquer avec eux?

Mme Dawson: Nous avons communiqué avec eux par l'intermédiaire des secrétaires légistes, mais nous aurions pu, je crois, nous adresser à eux directement. En somme, nous nous sommes adressés à leurs représentants légaux.

Le vice-président: M. Spicer termine cette lettre en demandant que la Bibliothèque du Parlement soit, à l'avenir, informée et consultée.

Mme Dawson: Nous pouvons certainement retenir cette demande et s'il survient quelque chose qui concerne la Loi sur la Bibliothèque du Parlement, nous pouvons lui en faire part. Je ne vois là aucune difficulté.

Le vice-président: Très bien, merci.

Honorables sénateurs, le prochain article sur l'ordre du jour est l'étude de notre rapport. Nous allons, je suppose, poursuivre à huis clos.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Ottawa, le jeudi 9 avril 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-28, Loi modifiant le Code criminel (torture), se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Nathan Nurgitz (vice-président) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui M. Martin Low, du ministère de la Justice. La plupart des membres du comité le connaissent déjà. Il est avocat général principal à la Section des droits de la personne et a comparu devant le comité à maintes occasions. Nous accueillons aussi M^{me} Colleen Swords, de la Direction des opérations juridiques. Du secrétariat d'État aux Affaires extérieures. Les témoins veulent-ils faire une déclaration préliminaire ou ont-ils quelque chose à dire en guise d'introduction?

M. Martin Low, avocat général principal, Section des droits de la personne, ministère de la Justice: Je vous remercie, monsieur le président. Personnellement, je n'ai pas préparé d'exposé préliminaire. La seule remarque générale que je peux faire, c'est que le Canada a signé cette convention en 1985. Il y a un avantage très net à être du nombre des États qui l'ont ratifiée avant son entrée en vigueur, car en étant l'un des 20 premiers

Text]

ratify, that would give Canada virtually an automatic place on the initial United Nations committee which will, I hope, set the tone and the future approach to the interpretation of this convention.

At the present time 18 states have ratified the convention and we have been working very closely with the provinces in an effort to put ourselves in a position to ratify the convention at the earliest possible time. Apart from that, I believe the text of the bill is quite short, and I welcome your questions.

Ms. Colleen Swords, Legal Operations Branch, Secretariat of State for External Affairs: Mr. Chairman, perhaps I can add briefly that the United Nations started drafting the convention in 1978 and adopted it in 1984. So this is something that has been on the books or under discussion for quite a long time. Article IV of the convention requires that a state party ensure that acts of torture are offences under its criminal law, and it is my understanding of the bill that this is an attempt to implement that particular article of the convention.

Senator Fairbairn: I have just one question, and I am not quite sure how I should ask it. How does the government's position in response to terrorist activities fit in with this? Is it completely separate or does it fit in with this in any way?

Mr. Low: I would think that it is a separate initiative.

Ms. Swords: I might add that the government's response internationally to terrorism is proceeding on many different fronts, and this particular convention really does not apply to terrorist incidents.

Senator Fairbairn: That basically was what I wanted to know. It is something quite separate.

Ms. Swords: It is something quite different. These would be acts by public officials.

Senator Godfrey: Would terrorism and torture not be covered under this?

Ms. Swords: That would be covered under other conventions, some that already exist and others that are being drafted.

The Deputy Chairman: I suppose one could envisage a terrorist being an official or agent of a government, but, judging from the novels we read, they are more likely to be free spirits and less likely to be government sponsored.

Senator Flynn: First I would like to know if the bill is worded in exactly the same way as the convention.

Mr. Low: The definition or concept of "torture" is intended to track the convention precisely. The scope of the bill, its application to officials, and the definition of "officials" is intended to track the convention. But, for example, we need a definition of "official", and you will see in clause 2 of the bill that it refers to a peace officer, a public officer, a member of the Canadian Forces, and so on. What we are doing there is to put beyond any doubt specific categories of people who, within our legal system, have a specific title. That kind of nomenclature is not part of the convention, but it is intended to ensure

[Traduction]

États à l'avoir fait, le Canada aura une place pratiquement assurée au sein du premier comité des Nations Unies qui, je l'espère, donnera le ton et fixera l'approche à adopter pour interpréter cette convention.

À L'heure actuelle, 18 États ont ratifié la convention; nous avons travaillé en étroite collaboration avec les provinces pour pouvoir la ratifier le plus tôt possible. Par ailleurs, je pense que le projet de loi est assez concis. Je me ferai maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

Mme Colleen Swords, Direction des opérations juridiques, Secrétariat d'État aux Affaires extérieures: Monsieur le président, je peux peut-être ajouter brièvement que les Nations Unies ont commencé à rédiger la convention en 1978 et qu'elles l'ont adoptée en 1984. La question est donc connue ou discutée depuis un certain temps. Aux termes de l'article IV, les États qui ont ratifié la convention sont tenus de s'assurer que les actes de torture sont des infractions criminelles, et je pense que le projet de loi vise à mettre en application cette disposition particulière de la convention.

Le sénateur Fairbairn: J'ai seulement une question à poser, mais je ne sais pas vraiment comment la formuler. Comment la position du gouvernement à l'égard des activités terroristes cadre-t-elle dans tout cela? Est-ce une question complètement à part, ou vient-elle s'imbriquer là de quelque façon?

M. Low: Je pense que c'est une question à part.

Mme Swords: Je peux peut-être ajouter que la lutte menée par le gouvernement contre le terrorisme international revêt de nombreuses formes et que cette convention ne s'applique pas vraiment aux actes terroristes.

Le sénateur Fairbairn: C'est en gros ce que je voulais savoir. Il s'agit d'une question d'un autre ordre.

Mme Swords: C'est une question très différente. Il est ici question d'actes de torture commis par des fonctionnaires.

Le sénateur Godfrey: Les actes de terrorisme et de torture ne seraient pas visés ici.

Mme Swords: Ces actes seraient visés par d'autres conventions, certaines qui existent déjà, d'autres qu'on est en train de rédiger.

Le vice-président: Je pense qu'on peut imaginer un terroriste qui serait un fonctionnaire ou un agent du gouvernement; toutefois, d'après les récits que nous lisons, il est plus vraisemblable qu'il agit librement et peu probable qu'il soit au service du gouvernement.

Le sénateur Flynn: J'aimerais d'abord savoir si le projet de loi reprend exactement le libellé de la convention.

M. Low: La définition ou la notion de «torture» s'inspire directement de la convention. Il en est de même de la portée du projet de loi, de son application aux fonctionnaires et de la définition qu'on donne de ce terme. Toutefois, il a fallu définir le mot «fonctionnaire», et vous constaterez à l'article 2 du projet de loi qu'il est question d'un agent de la paix, d'un fonctionnaire public, d'un membre des forces canadiennes, etc. Nous désignons ici explicitement des catégories de personnes qui, dans notre système judiciaire, ont un titre particulier. Une liste de ce genre ne se trouve pas dans la convention, mais elle nous

[Text]

that we do capture all those to whom the convention is intended to apply when it is required of us to penalize those who torture.

Senator Flynn: What are the words in the convention that cover offenders?

Mr. Low: Article I of the convention speaks of a definition of the term "torture" as being any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for a number of purposes:

... by or at the instigation of, or with the consent or acquiescence of, a public official or other person acting in an official capacity.

So, as I say, our definition is intended to ensure that we cover all species of "official" or those who act in that capacity.

Senator Flynn: So "torture" here is really something done on our own behalf or with the acquiescence of our government.

Mr. Low: I believe the intent of the convention is directed to torture, in a sense, by or on behalf of the state, or by public officials; and obviously we would like to think that that is action which does not happen in Canada, but which clearly has happened elsewhere. That is the kind of conduct that the legislation is intended to reach, as is the dimension.

Senator Flynn: Torture in itself, committed independently of the involvement of the state, would be an offence under the Criminal Code.

Mr. Low: Yes, it would.

Senator Flynn: It would be an assault of some kind.

Mr. Low: And it would therefore be punishable under the Criminal Code. What is happening here is that the convention requires us to establish jurisdiction to try people who have committed acts of torture outside of Canada in another state, and accordingly the Criminal Code at present would not reach that conduct when it was committed by a private person for private purposes.

Senator Flynn: Except to the extent that it is applicable to ships and aircraft of Canadian registry. This extraterritoriality exists in the Criminal Code for all crimes, generally speaking.

Mr. Low: Yes, in a number of particular instances, such as offences committed on Canadian registered ships, for example, that is so.

Senator Flynn: When the bill reaches outside the normal territorial jurisdiction of Canada, it does so if the person who is accused is found in Canada, is that correct?

Mr. Low: Yes.

Senator Flynn: Of course, if he stays outside Canada, we will not request his extradition.

Mr. Low: Senator, the scheme of the convention is one that follows a number of other international agreements, including the convention on the protection of diplomats and other internationally protected persons, the convention on nuclear materials and three conventions relating to unlawful acts

[Traduction]

permettra de bien définir tous ceux qui sont censés être visés par la convention quand nous aurons à punir ceux qui ont pratiqué la torture.

Le sénateur Flynn: Comment sont définis les contrevenants dans la convention?

M. Low: À l'article 1 de la convention, le terme «torture» est défini comme un acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne, à diverses fins:

... avec le consentement exprès ou tacite d'un fonctionnaire ou d'une autre personne qui agit à titre officiel, ou à son instigation.

En conséquence, je le répète, notre définition vise à englober toutes les catégories de «fonctionnaires» ou ceux qui exercent des fonctions officielles.

Le sénateur Flynn: La «torture» est donc vraiment un acte commis pour le compte du gouvernement ou avec son assentiment.

M. Low: Je pense que la convention vise une certaine forme de torture qui est pratiquée par un État ou pour le compte de celui-ci, ou par des fonctionnaires. Évidemment, nous espérons qu'elle n'est pas pratiquée au Canada, mais il est clair qu'elle l'a été ailleurs. C'est donc ce genre d'acte qui est visé par le projet de loi.

Le sénateur Flynn: La torture pratiquée à l'insu d'un État serait une infraction au Code criminel.

M. Low: En effet.

Le sénateur Flynn: Ce serait une forme d'agression.

M. Low: Et elle serait en conséquence punissable aux termes du Code criminel. Dans le cas présent, la convention exige que nous habilitons une instance judiciaire à juger ceux qui ont commis des actes de torture à l'extérieur du Canada, dans un autre État; en conséquence, le Code criminel actuel ne s'applique pas lorsque la torture a été pratiquée par un individu, à des fins personnelles.

Le sénateur Flynn: Il s'applique toutefois lorsque l'acte a été commis à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé au Canada. En général, cette extra territorialité est prévue dans le Code criminel pour tous les crimes.

M. Low: Oui, il en est ainsi dans un certain nombre de cas, par exemple pour les infractions commises à bord de bateaux immatriculés au Canada.

Le sénateur Flynn: Le projet de loi s'applique à l'extérieur des limites territoriales habituelles du Canada, lorsque celui qui est accusé est retrouvé au Canada, n'est-ce pas?

M. Low: Oui.

Le sénateur Flynn: Évidemment, s'il reste à l'extérieur du Canada, nous ne demanderons pas son extradition.

M. Low: Monsieur le sénateur, la convention s'inspire des mêmes principes qu'un certain nombre d'accords internationaux, dont la convention sur la protection des agents diplomatiques et autres personnes jouissant d'une protection internationale, la convention sur les matières nucléaires et trois

[Text]

against aircraft. The scheme of all of these conventions is that the state where the person is found will either extradite him to the country where the offence occurred or the country which has a closer connection with the offence, or will prosecute him.

Senator Flynn: Yes, he could either be prosecuted in Canada or he could be extradited to the country where the offence was committed.

Mr. Low: But because of the normal territorial limitation of our criminal law, in order to ensure that we have the capacity to prosecute if we are unable to extradite, we need to extend this fairly restricted range of circumstances, where we have accepted these international obligations to try to get at conduct which the international community is saying seriously threatens people, in terms of their fundamental human rights, or relations between states or transportation and commerce.

Senator Flynn: In your opinion, could that wording or the scope of the bill extend to war crimes as we generally think about them?

Mr. Low: This bill ordinarily would not, senator, because legislation would not be given a retrospective interpretation. Under the Vienna Convention on the Law of Treaties, the convention would not be given a retroactive interpretation.

Senator Flynn: It is a rule that is provided in the convention, is it?

Mr. Low: Not specifically in the convention on torture, but in the Vienna Convention on the Law of Treaties, the rule of interpretation is that in the ordinary course, you would not interpret a treaty retrospectively unless there is some specific reason to do so in the text of the treaty. Therefore, according to the handling of the issue of war criminals, I think that will be a matter to be dealt with under a separate issue which the minister has under consideration at the moment.

Senator Flynn: Because of this aspect of no retroactivity, as you say, it cannot apply to the situation contemplated by the Deschênes committee?

Mr. Low: The Deschênes commission, as I understand it, is being dealt with under separate recommendations that the minister is bringing forward.

Senator Flynn: Yes, I realize that, but what I want to know is whether it does or does not apply to the situation covered by the Deschênes report.

Mr. Low: I do not believe it does.

The Deputy Chairman: Honourable senators, we have just been joined by Mr. Richard Mosley of the Department of Justice. I understand that Mr. Mosley is here specifically to respond to questions like the last one raised by Senator Flynn. Mr. Mosley, we have just been discussing the application of Bill C-28 to war criminals and war crimes. Mr. Low has just explained the lack of retroactivity with respect to this legislation. Perhaps you could also address this question.

[Traduction]

conventions concernant les actes illégaux perpétrés contre les avions. Toutes ces conventions partent du principe que l'État où l'intéressé est retrouvé extradera celui-ci vers le pays où l'infraction a été commise ou vers celui qui est le plus étroitement lié à l'infraction, ou encore engagera des poursuites contre lui.

Le sénateur Flynn: Oui, il peut ou bien être traduit devant les tribunaux au Canada ou être extradé vers le pays où l'infraction a été commise.

M. Low: Toutefois, comme notre Code criminel s'applique dans les limites territoriales habituelles, pour pouvoir intenter des poursuites s'il nous est impossible de procéder à une extradition, nous devons élargir ce nombre très restreint de circonstances du moment où nous avons accepté ces obligations internationales afin de mettre un terme aux comportements qui, de l'avis de la communauté internationale, menacent sérieusement les droits fondamentaux de la personne, les relations entre les États ou le transport et le commerce.

Le sénateur Flynn: À votre avis, ce libellé ou la portée du projet de loi peut-il englober les crimes de guerre au sens où on l'entend généralement?

M. Low: Normalement, monsieur le sénateur, ce projet de loi ne devrait pas s'appliquer aux crimes de guerre car il n'est pas censé pouvoir être interprété de façon rétroactive. Aux termes de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la convention ne peut avoir d'effet rétroactif.

Le sénateur Flynn: C'est une règle qui est prévue dans la convention, n'est-ce pas?

M. Low: Elle n'est pas prévue explicitement dans la convention sur la torture, mais dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, la règle d'interprétation prévoit que, ordinairement, on n'interprète pas un traité de façon rétroactive à moins qu'une raison précise ne soit donnée à ce sujet dans le texte du traité. En conséquence, je pense que la question des criminels de guerre est un problème différent que le ministre étudie actuellement.

Le sénateur Flynn: À cause de cette absence d'effet rétroactif dont vous avez parlé, le projet de loi ne peut s'appliquer aux cas étudiés par la Commission Deschênes?

M. Low: Je pense que les travaux de la Commission Deschênes feront l'objet de recommandations distinctes de la part du ministre.

Le sénateur Flynn: Oui, je comprends, mais je veux savoir si le projet de loi vise les cas dont il est question dans le rapport Deschênes.

M. Low: Je ne le pense pas.

Le vice-président: Honorables sénateurs, M. Richard Mosley, du ministère de la Justice, vient de se joindre à nous. Je pense que M. Mosley est venu ici précisément pour répondre à des questions comme celle que vient de poser le sénateur Flynn. M. Mosley, nous étions en train de discuter de l'application du projet de loi C-28 dans le cas des criminels de guerre et des crimes de guerre. M. Low vient de nous expliquer que le projet de loi n'a pas d'effet rétroactif. Vous pourriez peut-être, vous aussi, nous dire quelques mots à ce sujet.

[Text]

Mr. Richard G. Mosley, Senior General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section, Department of Justice: Mr. Chairman, the question raised by the honourable senator has to do with two issues, one of which is retroactivity. This particular provision will have no retroactive or retrospective affect. It would, however, apply to a war crime which involved the particular new offence that has been created which took place at any time subsequent to the adoption of this legislation.

Senator Flynn: If what we think of as war crimes were to take place after the adoption of this bill, then, it would be applicable?

Mr. Mosley: That is correct, senator. With respect to the other point, as the Minister of Justice has indicated, the department is presently working on a further amendment to the Criminal Code that would deal specifically with the question of war crimes that have occurred in the past.

Senator Doyle: I am curious about any discussion that may have gone on or in all probability did go on between your department and provincial jurisdictions on the definition of who can be and who will likely be affected by this particular bill, peace officers and officers of the law. Most of these officers in this country work under the direction or orders of the provinces. Has there been any concern expressed in that area?

I will tell you why I am asking this question. I think the most common instance of torture in this country probably has to do with police forces rather than with terrorists or others.

Mr. Mosley: Mr. Chairman, if I may respond to that question, we have discussed these measures with the provincial authorities, the provincial departments of the attorneys general. Although they recognize that there may be some application to law enforcement personnel within their jurisdictions, they have not indicated to us any alarm about the adoption of this measure. They think it is an appropriate addition to the criminal law and they have no difficulty with its being put into the Criminal Code.

Senator Doyle: You would be satisfied, then, that in all likelihood the attorneys general of the provinces would prosecute under this act if they felt there had been an established case of torture carried out by a police force?

Mr. Mosley: Most definitely.

Senator Doyle: You may recall a few years ago an incident involving the city of Toronto, where certain allegations were made against the police. Those allegations were subsequently investigated by a judge of the Supreme Court, who found that in almost every instance they were true, yet the responsibility of determining whether charges would be laid against those people named in the hearings was left to the police forces, who chose to deal with the matter on the basis of normal police discipline within the force rather than prosecution through the courts. I am just wondering if they recognized that that decision might be more difficult for them to take in the future.

Mr. Mosley: Yes, Mr. Chairman, I do recall that specific instance. As I am sure the committee will appreciate, it would

[Traduction]

M. Richard G. Mosley, avocat général principal, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale, ministère de la Justice: Monsieur le président, la question soulevée par l'honorable sénateur touche deux aspects, dont l'un est la rétroactivité. Cette disposition particulière n'aura pas d'effet rétroactif. Elle s'appliquera toutefois à un crime de guerre comportant la perpétration de l'infraction nouvellement créée si celle-ci a été commise à n'importe quel moment après l'adoption du projet de loi.

Le sénateur Flynn: Si ce que nous considérons comme un crime de guerre se produisait après l'adoption du projet de loi, celui-ci s'appliquerait?

M. Mosley: C'est exact, monsieur le sénateur. En ce qui concerne l'autre aspect, comme l'a indiqué le ministre de la Justice, le ministère étudie actuellement de nouvelles modifications au Code criminel qui traiteront précisément des crimes de guerre commis dans le passé.

Le sénateur Doyle: J'aimerais que vous nous parliez des pourparlers qui ont pu avoir lieu et qui ont probablement eu lieu entre votre ministère et les provinces, quant à la définition des fonctionnaires qui pourront être visés par ce projet de loi et qui le seront probablement, c'est-à-dire les agents de la paix et les représentants des forces de l'ordre. Au Canada, la plupart de ces agents relèvent des provinces. A-t-on manifesté des inquiétudes à ce sujet?

Je pose la question car je pense que, dans ce pays, les cas de torture les plus courants sont associés aux forces de police plutôt qu'aux terroristes ou autres.

M. Mosley: Si vous me le permettez, monsieur le président, je répondrai à la question. Nous avons discuté de ces mesures avec les autorités provinciales, les procureurs généraux des provinces. Ils reconnaissent que le projet de loi pourrait s'appliquer aux membres des forces de l'ordre qui relèvent de leur compétence, mais ils n'ont manifesté aucune inquiétude en ce qui concerne son adoption. Ils considèrent que c'est une addition utile au Code criminel et n'ont aucune objection à ce qu'elle y soit intégrée.

Le sénateur Doyle: Vous croyez donc qu'en toute probabilité, les procureurs généraux des provinces intenteront des poursuites aux termes de cette loi s'ils ont l'impression que la police a pratiqué la torture?

M. Mosley: Absolument.

Le sénateur Doyle: Vous vous souviendrez peut-être d'un incident qui s'est produit il y a quelques années; certaines allégations avaient alors été faites au sujet de la police de Toronto. Ces allégations ont été examinées par un juge de la Cour suprême qui a constaté que la plupart d'entre elles étaient fondées. Toutefois, le soin de décider si des accusations seraient portées contre les personnes nommées lors des audiences a été laissé à la police qui a décidé de recourir aux mesures disciplinaires habituellement appliquées plutôt que d'intenter des poursuites devant les tribunaux. Je me demande si les autorités visées savent qu'il leur sera peut-être plus difficile d'agir ainsi dorénavant.

M. Mosley: Je me souviens effectivement de cette affaire, monsieur le président. Les membres du comité comprendront

Text]

ave been possible and would remain possible to lay charges under other provisions of the criminal law for that type of incident. It is a criminal assault. The difficulty in many cases is establishing sufficient evidence to prove the case beyond a reasonable doubt. It may be in a particular instance that the investigators or the law officers of the Crown are unable to put the case together to proceed against an individual in that type of circumstance. That is not the fault of the legislation. It is the problem of proof and insufficiency of proof.

Senator Godfrey: Mr. Chairman, both witnesses have used "retrospective" and "retroactive" alternately. Sometime ago I looked these words up in the Oxford English Dictionary, and their meanings appear to be the same. Is there some subtle distinction between those two words that escaped me in the Oxford Dictionary?

Mr. Mosley: There is a real difference between the two words, but it is easy to confuse them. I frequently fall into the habit of using the one where the other is more accurate. "Retroactive" means that a law which is enacted today will apply to something which happened in the past. There is a general rule against retroactivity in criminal law—a general principle of criminal justice. Retrospective legislation, however, does not change the law that would apply to an event as of a preceding date, but does give effect to changes that determine the proceedings in relation to an event which has taken place in the past. That is a very involved explanation. Perhaps the easiest example is with respect to procedural changes in law. You might have a crime that took place in the past. The law that applies to that crime is the law that was in effect as of the date the crime occurred, but if Parliament, between the occurrence of the act and the trial of the offence, changes the procedure that would apply to the trial for that crime, it does not have a retroactive effect, but it gives a retrospective effect to the change in procedure.

Senator Stanbury: I wonder if the witnesses might comment for us on a matter which received some attention in the other place and which I raised yesterday in speaking in the debate at second reading. At the end of proposed subsection 245.4(2), which, in part, deals with the definition of torture, it states that torture "does not include any act or omission arising solely from, inherent in or incidental to lawful sanctions." The concern, of course, is that a dictatorial government, or a government which has been in the practice of making laws which permit this kind of activity, is given an escape-clause provision in the treaty. The suggestion is that that kind of exemption is not necessary in Canadian legislation. The difficulty, as I see it from the debate in the other place, is that I don't think the matter was ever answered directly. It would be helpful for us to get some comments on that aspect of the legislation.

Mr. Low: There are three or four ways of dealing with that concern. The first is the strict-construction approach. Those terms have been included in the convention, and at some stage in the future we will have to report to the UN and essentially scribe to the UN committee our measures on implementing the convention. So to the extent that we can track the convention in our domestic law, that is a good thing to do. The sub-

[Traduction]

sans doute qu'il aurait été impossible et serait encore impossible d'inculper quelqu'un aux termes d'autres dispositions du Code criminel pour ce genre d'incident. C'est une agression criminelle. Dans bien des cas, il est difficile de réunir suffisamment de témoignages pour établir la preuve hors de tout doute raisonnable. Dans des cas semblables, il se peut que les enquêteurs ou les procureurs de la Couronne soient incapables de réunir assez de preuves contre quelqu'un. Ce n'est pas la loi qui laisse à désirer. C'est un problème de preuve, d'insuffisance de preuve.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, les deux témoins ont utilisé les mots (anglais) «retrospective» et «retroactive». Il y a quelque temps, j'ai cherché ces deux mots dans l'*Oxford English Dictionary* et j'ai eu l'impression qu'ils voulaient dire la même chose. Y a-t-il une distinction qui m'a échappé en consultant le dictionnaire?

M. Mosley: Il existe sûrement une différence entre les deux mots, mais elle n'est pas toujours évidente. Il m'arrive souvent d'utiliser l'un à la place de l'autre qui serait pourtant plus juste. «Retroactive» s'entend d'une loi votée aujourd'hui, mais qui s'appliquera à quelque chose de passé. En principe, la rétroactivité ne devrait pas être admise en droit criminel. Une loi «retrospective» s'entend d'une mesure qui ne change pas la loi applicable à un événement survenu antérieurement, mais qui donne effet à des changements de nature à déterminer la procédure relative à un événement survenu antérieurement. C'est une explication assez compliquée. Je pourrais vous donner un exemple assez simple qui concerne les changements de procédure en justice. Lorsqu'un crime a été commis dans le passé, la loi qu'on invoque pour le condamner est celle qui était en vigueur au moment où il a été perpétré, mais à supposer qu'entre ce moment et le procès le Parlement modifie la procédure applicable au procès, la loi ne s'applique pas rétroactivement, mais elle donne un effet rétrospectif au changement de procédure.

Le sénateur Standbury: Les témoins pourraient peut-être nous donner leur avis sur une question qui a suscité de l'intérêt à l'autre endroit et que j'ai soulevée hier au débat en deuxième lecture. À la fin du paragraphe 245.4(2) où l'on trouve, entre autres, la définition de la torture, on précise que celle-ci «ne s'entend pas d'actes qui résultent uniquement de sanctions légitimes, qui sont inhérents à celles-ci ou occasionnés par elles.» On craint que cette disposition ne soit une échappatoire pour un gouvernement autoritaire ou un pays dont la législation permet de telles choses. On a dit que ce genre d'exception n'était pas nécessaire dans la législation canadienne. D'après le début qui a eu lieu à l'autre endroit, la difficulté vient du fait qu'on n'a pas répondu directement à cette objection. Nous aimerions bien connaître votre avis sur cette disposition de la loi.

M. Low: Il existe trois ou quatre façons de traiter cette objection. D'abord, il y a la question du libellé. Ce passage figure dans la convention et, un jour viendra où, il faudra bien expliquer au comité compétent des Nations Unies comment nous y avons donné suite. Par conséquent, la prudence nous commande de calquer en quelque sorte le texte de notre loi sur celui de la convention. L'objet de cette mesure est double je

[Text]

stance of that measure is, I guess, twofold. In the first place, the incidence of states that specifically authorize torture in their legislation and, therefore, give it some lawful authority, is very insignificant. The reality is that acts of torture are conducted by people acting without any colour of right under the local law but simply doing it as a matter of obeying orders, instructions or indications from their superiors, or the people who happen to govern, that this is the conduct to be carried out by their officials. So the prospects of our having to deal with that kind of measure from another country where torture is actually lawful are, we think, unlikely.

Finally, the question of lawful sanctions is one upon which, for example, there has been some discussion of whether or not this language would cover the actions of a police officer arresting a person and the fact that that arrest subjects that individual to mental anguish and suffering. We wanted it to be very clear that our police officers were protected in those circumstances against an allegation, that the conduct itself met the literal standards of the convention and that the peace officer was going to be exposed to at least the allegation that he should be liable for prosecution for merely doing what he has to do under the law, despite the fact that the individual who is being arrested, detained or interrogated might suffer some mental or other detriment. So we think it is necessary in Canada to ensure that we do not have to deal with the kinds of allegations about torture that we would all agree are frivolous.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, my concern is that these measures are frivolous and that they would not be supported by our judicial brethren. Therefore, my suspicion is that we really do not need these kinds of exemptions in Canadian legislation. I appreciate that what I am saying is something which the witnesses need not comment upon, but I do not happen to accept the explanation as a sufficient excuse for this kind of measure in the legislation. The first part of your answer dealt with how closely the legislation has to conform with the convention. That raises a question which has also been asked elsewhere but to which I have not been able to find any reasonable answer. When there is an international convention, which, as we know, is always reached after much negotiation and development on an international consensus as to what it should contain, is there any reason why we have to put into the implementing legislation the exact wording or every implication of that convention, particularly where it is a negative implication and an exemption such as this measure?

Surely we are entitled in our domestic legislation to have the legislation broader than the international convention requires. Is that not the case?

Mr. Low: We have the capacity to legislate in any way we wish, as long as we implement the minimum requirements of the convention. What I said, though, was that the federal government, and I believe the provinces, felt that that language was necessary to ensure that a literal reach of this legislation would not involve prosecutions that, on their face, met the statutory standards of torture.

Senator Stanbury: If I understand you correctly, what you are saying is that if we had not decided that it was necessary, then it would not have been improper from an international

[Traduction]

pense. En premier lieu, l'important ce n'est pas que certains États aient voté des lois autorisant la torture. Dans la réalité, des actes de torture peuvent être commis dans la plus flagrante illégalité, les auteurs ne faisant qu'obéir à des ordres, à des instructions ou à des indications de leurs supérieurs ou de ceux-là même qui gouvernent et qui tracent ainsi la conduite à suivre à leurs fonctionnaires. Par conséquent, il est fort peu probable que nous ayons à appliquer un jour une mesure d'un pays où la torture serait ainsi légalisée.

Enfin, en ce qui concerne la question des sanctions légitimes, certains se sont demandés si cette disposition s'appliquait à la conduite d'un policier qui arrête une personne et de ce fait, peut lui occasionner de l'anxiété et des souffrances. Il devait être bien clair que nos policiers seraient protégés contre toute allégation dans des situations semblables, que leur conduite se conformait alors littéralement aux normes de la convention et qu'ils ne pouvaient être menacés de poursuites simplement parce qu'ils accomplissaient leur devoir, même si la personne arrêtée, détenue ou interrogée devait subir des inconvénients d'ordre psychique ou autre. Il faut donc s'assurer, à votre avis, que ce genre de situation ne donne lieu à des allégations de torture qui, nous le savons bien, sont sans fondement.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, j'estime pour ma part que ces précautions sont inutiles et qu'aucun de nos magistrats ne voudra les appuyer. Je doute fort que ce genre d'exception ait vraiment sa place dans la loi canadienne. Certes, je ne demande pas à nos témoins de dire ce qu'ils en pensent, mais je doute que la situation que l'on a invoquée justifie l'insertion d'une telle disposition. Vous nous avez d'abord expliqué que le projet de loi devait être le plus conforme possible à la convention. Cela soulève une question qui a déjà été posée ailleurs et à laquelle je n'ai pas encore trouvé de réponse satisfaisante. Étant donné que les conventions internationales sont toujours formulées après de longues négociations et beaucoup d'échanges entre pays pour atteindre l'unanimité quant à son contenu, y a-t-il une raison pour laquelle nous devons, dans une loi nationale, reprendre exactement la formulation et la portée de la convention, surtout s'il s'agit d'une portée négative et d'une exception comme celle-ci?

Assurément, nous sommes libres de donner à notre propre loi une portée encore plus grande que celle du document international. N'est-ce pas ce que nous faisons?

M. Low: Nous sommes libres de légiférer comme nous l'entendons, du moment que nous respectons les exigences élémentaires de la convention. Ce que j'ai voulu dire, c'est que le gouvernement fédéral, et les provinces aussi je pense, ont cru bon d'inscrire cette disposition pour éviter que l'application de la loi ne donne lieu à des poursuites engagées, à première vue, d'après la définition même de la torture.

Le sénateur Stanbury: Si je comprends bien, si nous avions jugé la chose inutile, nous aurions pu ne pas tenir compte d'une exception prévue dans un document international, ou en

Text]

standpoint for Canada to exclude an exemption, or, as you say, to legislate in any way Canada wished, but the question is whether we be regarded as being in compliance with the convention if we left out something which is an exclusion. In other words, if Canada's legislation was more advanced, or more general than the convention.

Senator Flynn: Liberal.'

Senator Stanbury: "Liberal" is the word I wanted to use, but I tried to avoid that.

Senator Flynn: I am not too sure that is what you meant to say. I think you meant "more severe".

Senator Stanbury: Yes.

Senator Flynn: You want to reach more people. That is not liberalism.

Senator Stanbury: If I understand the purpose of the convention it is to discourage, and indeed make illegal, the use of torture in the circumstances contemplated. But they say, "We don't mean that, if it is inherent in the lawful sanctions". So, it is an exemption from the prescription of the convention. Surely, if we do not exempt anybody, that is accomplishing more than the international convention is trying to accomplish. Surely, we would be not be regarded as not being in tune with the convention if our legislation were broader.

Mr. Low: Let me carry that thought a little further. We may very well be called upon to prosecute someone in Canada who has in fact acted in accordance with the local law, in perfect accordance with the local law. We may be called upon to prosecute someone who conforms to the generally-accepted standards of what is appropriate in a free and democratic society; that is, something similar to section 1 of the charter. We might, therefore, under our domestic law, have undertaken to prosecute an individual who might very well not be liable for prosecution under the terms of this convention.

I may be splitting hairs here, but I can conceive of an argument that we have gone too far in our legislation if we do not permit the accused to raise the kind of defence that would be available under the convention.

Senator Stanbury: That is hard to contemplate. We all realize that we cannot contemplate every possible situation, so I suppose it is fair to use that argument. As I said, it is hard to contemplate the circumstances that you are describing.

Mr. Chairman, I just thought we should take a little time to investigate that. I think the witnesses have made a good effort in giving a definition, but I must say I am not personally satisfied with it. I do not think we need this portion of the bill. I think it is offensive and it should be struck. I do not think that would, in any way, be regarded as putting Canada beyond the intentions of the international convention.

Senator Godfrey: It was not long ago that Canada used the lash as a punishment for violent offences. I have forgotten when that was eliminated, but I understand that, if some other country not quite as progressive as Canada still uses the lash, we can prosecute someone who uses the lash.

[Traduction]

somme comme vous le dites, nous aurions pu légiférer à notre guise, mais on aurait pu alors douter que nous nous étions conformés à la convention si nous n'avions pas pris la peine d'inscrire cette exception. Autrement dit, si la loi canadienne était plus progressiste, plus générale que la convention.

Le sénateur Flynn: Plus libérale!

Le sénateur Stanbury: «Libérale», voilà le mot qui m'est venu à l'esprit, mais que j'ai essayé d'éviter.

Le sénateur Flynn: Vraiment? Vous avez plutôt voulu dire «plus sévère».

Le sénateur Stanbury: Oui.

Le sénateur Flynn: Vous voulez atteindre plus de personnes. Ce n'est pas du libéralisme.

Le sénateur Stanbury: Si je comprends bien, l'objet de la convention est de décourager, en fait de rendre illégal, le recours à la torture dans les circonstances envisagées. Mais nous tenons à préciser: Sauf dans les cas de sanctions légitimes. En somme, c'est une dérogation aux prescriptions de la convention. Assurément, si nous ne faisons aucune exception, nous allons plus loin que l'esprit de la convention. On ne nous reprochera sûrement pas de ne pas le respecter si notre loi a une portée plus vaste.

M. Low: Permettez-moi de pousser le raisonnement un peu plus loin. Il se pourrait que nous ayons à tenter des poursuites au Canada contre quelqu'un qui aurait agi en pleine conformité avec une loi nationale. Nous pourrions être obligés de poursuivre quelqu'un qui aurait respecté les normes généralement acceptées dans une société libre et démocratique, c'est-à-dire quelque chose d'équivalent à l'article 1 de la Charte. Par conséquent, en vertu de notre propre loi, nous pourrions à poursuivre quelqu'un qui ne devrait pas faire l'objet de poursuites aux termes de la convention.

Je ne veux pas couper les cheveux en quatre, mais on pourrait même nous reprocher d'avoir été trop loin si nous ne permettons pas à l'accusé d'utiliser le moyen de défense prévu dans la convention.

Le sénateur Stanbury: C'est une chose peu probable. Comme nous ne pouvons envisager toutes les situations possibles, je suppose que cet argument est valable. Je le répète, il est difficile d'imaginer les circonstances que vous décrivez.

Monsieur le président, je pense que nous devrions prendre le temps d'approfondir la question. Les témoins nous ont donné des explications valables, mais je ne suis pas encore convaincu. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'insérer cette disposition dans le projet de loi. Je pense qu'elle est de nature offensante et devrait être supprimée. Et je ne crois pas qu'on pourrait alors nous reprocher de dépasser les intentions de la convention internationale.

Le sénateur Godfrey: Il n'y a pas si longtemps, on avait encore recours au fouet au Canada pour punir les voies de faits. J'ai oublié quand nous avons abandonné cette pratique, mais à supposer que le fouet soit encore en usage dans un autre pays—qui ne serait pas aussi progressiste que le Canada—nous pourrions poursuivre celui qui l'aurait appliqué.

[Text]

Mr. Low: That is certainly conceivable.

There is another aspect that has raised some anxiety in the House of Commons; that is, what do we mean by "lawful sanctions"? The concern was raised that this would give a loophole to states that authorize torture. I said initially that I did not think there were many states that do authorize torture, but I think it is quite clear from the record of the negotiation of this convention that they had in mind the concept of lawful sanctions that generally, around the world, people would accept as being within a standard of tolerance and decency that is reflected in the universal declaration of human rights, or the U.N. standard minimum rules of treatment of prisoners, something that we would say is within the bounds of our legal system under the charter.

I am saying that the proper interpretation of the convention would be lawful sanctions that are regarded internationally as being lawful, and flogging may very well be within those standards of tolerance within the international community, and that we are not looking at providing an escape hatch for an individual who is responsible for the application of electric prods to prisoners in some detention centre in a less happier country than Canada.

The scope of the defence is limited. I do not think that it is a serious reason for concern that we would be letting torturers slip through our fingers. As I said, that was a matter of concern to the provinces and the federal government—that is, a concern regarding the proper protection of police officers and others who are in difficult situations.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, it would be reassuring if we knew that it would be interpreted that way, but we will not know that until there is some precedent.

Ms. Swords: Mr. Chairman, I want to give a different approach to clause 1. That last sentence, at first glance, if you take it in the abstract, does look like a large exclusion that could nullify the rest of the clause, but if one looks at the convention as a whole, and follows the proper interpretation of treaties, one has to look at it in terms of the object and purpose of the convention. The object and purpose of the convention is to prosecute people who commit torture or other acts prescribed.

By virtue of adding that sentence, it cannot possibly be interpreted, in an appropriate or legal way, to mean that any act of torture is automatically excluded just because a government passes a law and says that it is legal. That would make it absurd.

If one were to get that type of absurd approach, then the Vienna Convention on Law and Treaties says that one has to look at the negotiating history to find out what a phrase means. It is quite clear from the negotiating history—and I cannot speak from personal knowledge because I was not there in 1979 when this was adopted, but I have read the record and have had subsequent discussions on the article—it is quite clear that it was included because it is an international treaty, and it is included to recognize that in different countries there

[Traduction]

M. Low: C'est sûrement possible.

Il y a un autre aspect qui a également préoccupé les députés: c'est la définition des «sanctions légitimes». On a dit que ce serait une échappatoire qu'utiliseraient certains États pour autoriser la torture. Comme je l'ai dit tout à l'heure, je doute qu'il y ait beaucoup d'États qui autorisent la torture, mais si l'on examine le compte rendu des négociations qui ont précédé l'adoption de la convention, il est très clair que l'idée des sanctions légitimes correspondait à une notion que l'ensemble des pays du monde considèrent comme une norme de tolérance et de décence et qui ressort également de la déclaration universelle des droits de la personne, ou encore des normes minimales des Nations Unies concernant le traitement des prisonniers, en somme un principe qui cadre bien avec notre système juridique tel qu'il est défini par la Charte.

D'après moi, selon l'interprétation de la convention, des sanctions légitimes s'entendraient de sanctions reconnues à l'échelle internationale, et il se pourrait que le fouet figure parmi les normes de tolérance acceptées par la communauté internationale, et qu'il ne s'agisse nullement de fournir une excuse à quelqu'un qui aurait pris sur lui de faire appliquer des chocs électriques à des prisonniers détenus dans un pays moins favorisé que le nôtre.

La portée de la défense est limitée. Je ne pense pas qu'il y ait réellement lieu de s'inquiéter qu'on puisse laisser les tortionnaires impunis. Je le répète, c'est un sujet de préoccupation pour les provinces et le gouvernement fédéral, c'est-à-dire qu'on se préoccupe d'assurer la protection des policiers et d'autres personnes qui se trouvent dans des situations difficiles.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je serais rassuré si j'étais certain que la loi sera interprétée de cette façon, mais nous ne le saurons pas avant que des précédents soient établis.

Mme Swords: Monsieur le président, je voudrais vous faire part d'une approche différente relativement à l'article 1. À première vue, cette dernière phrase, envisagée sous l'aspect théorique, ne constitue pas une dérogation importante qui rendrait caduc le reste de l'article, mais si l'on considère l'ensemble de la convention et que l'on se conforme à l'interprétation voulue des traités, ce dont il faut tenir compte, c'est de l'objet et du but de la convention. Cet objet et ce but sont de poursuivre en justice ceux qui ont pratiqué la torture ou d'autres actes répréhensibles.

La phrase ajoutée ne pourrait être interprétée juridiquement de manière à vouloir dire qu'un acte de torture est automatiquement exclu simplement parce qu'un gouvernement aura adopté une loi pour le légaliser. Ce serait une interprétation abusive.

Et à supposer que ce genre d'absurdité puisse exister, il faudrait se reporter à la Convention de Vienne sur le droit et les traités dans laquelle on dit qu'il faut se reporter à l'historique des négociations pour établir la signification d'une phrase. Il ressort clairement des négociations qui ont précédé la convention—évidemment je n'étais pas là en 1979 au moment où elle a été adoptée, mais j'ai pris connaissance du dossier et participé à des discussions au sujet de l'article—que ce passage a été inclus parce qu'il s'agit d'un document international et que

Text]

are slightly different standards of what constitutes acceptable lawful sanctions.

In Canada, we tend to put people in prison. In some countries that is considered to be quite unacceptable. In some Third World development countries, you are considered to be depriving a person of his family, and they prefer to impose quite different kinds of lawful sanctions. However, it cannot make any sense to us to accept something like that. Therefore, you must look at it in the international sense, in that this was negotiated as a compromise to try to allow for some degree of leeway in the types of sanctions that would not be considered to be covered by this article.

The concern, of course, is with how far one can go. Then you must look at the negotiating history, and at the time several countries did state that it was their understanding that the meaning of the words "lawful sanctions" meant "lawful" under international law as well as under domestic law. Hence, one would import provisions of international law that would restrict, to a certain extent, the types of sanctions that a government could pass.

Therefore, you are correct that we could go further than a treaty to implement these measures. The question is whether we really would be going further or ignoring something that was put in there intentionally to try to clarify the meaning of torture and other cruel, inhuman or degrading treatments in the international sense. So, from that point of view, it would be preferable to choose the wording of the convention.

Senator Stanbury: Thank you. I think that is a most helpful explanation.

Senator Cogger: On phase one, to pick up where Senator Stanbury left off, assuming, for instance—and God forbid—that Canada should reinstate capital punishment, in that case the hangman would be an official under the act, inflicting torture and:

... punishing the person for an act ...
is that right?

The Deputy Chairman: Not until he does it.

Senator Cogger: However, it is the final paragraph that makes it all right, is it not?

Mr. Mosley: If I might comment on that, Mr. Chairman, I think you have to keep in mind that the definition of torture here is extremely broad, and it could be argued that it would have application to virtually any type of sanction, because virtually any type of sanction has an aspect of suffering to it, in that suffering flows from it.

Senator Flynn: Many people see capital punishment in that light.

Mr. Mosley: Yes. For instance, putting someone in jail for an extended period of time is going to cause that person some degree of suffering.

Senator Cogger: Therefore, you inject the notion of lawful sanction.

The Deputy Chairman: They still do it.

[Traduction]

l'on veut ainsi reconnaître que la notion des sanctions légitimes peut varier légèrement d'un pays à l'autre.

Au Canada par exemple, nous avons tendance à mettre les coupables en prison. Dans d'autres pays, cette pratique est jugée inacceptable. Dans certains pays du tiers monde, c'est tenir quelqu'un à l'écart de sa famille, et on préfère imposer des sanctions légitimes d'une toute autre nature. Cependant, nous ne sommes pas tenus de faire nôtre ce genre de considération. En somme, on a eu recours à une sorte de compromis pour tenir compte de différences internationales de manière à permettre une certaine latitude quant aux types de sanctions qui ne sembleraient pas être visées par cet article.

La question est de savoir jusqu'où nous pouvons aller. Il faut alors remonter le cours des négociations, car à l'époque, plusieurs pays avaient déclaré que pour eux des sanctions légitimes d'entendaient d'une légitimité conforme tant au droit international qu'au droit national. En faisant siennes certaines dispositions du droit international, on écarte, dans une certaine mesure, le type de sanction qu'un gouvernement pourrait adopter.

Vous avez donc raison de dire que nous pouvons aller plus loin que ce que prévoit un traité pour appliquer ces mesures. Il reste à savoir si nous irions réellement plus loin ou si nous passerions sous silence certaines précisions qui ont été ajoutées intentionnellement pour clarifier la définition de la torture et d'autres traitements inhumains, cruels ou dégradants, selon l'interprétation internationale. Pour cette raison, il serait préférable de s'en tenir au libellé de la convention.

Le sénateur Stanbury: Je vous remercie. Je pense que nous comprenons un peu mieux maintenant.

Le sénateur Cogger: Pour revenir aux propos du sénateur Stanbury, supposons par exemple—et Dieu nous en garde—que le Canada rétablisse la peine capitale; dans ce cas, le bourreau serait un fonctionnaire au sens de la loi qui infligerait une torture à une personne afin ...

... de la punir d'un acte ...
Qu'en dites-vous?

Le vice-président: Pas avant qu'il ne le fasse.

Le sénateur Cogger: Mais le dernier paragraphe qui le légitime cela, n'est-ce pas?

M. Mosley: Si vous me permettez une observation, monsieur le président. Il se faut pas oublier que la définition de torture est très large; on pourrait soutenir que pratiquement n'importe quel genre de sanction y répondrait, parce que toute sanction entraîne une certaine souffrance.

Le sénateur Flynn: Beaucoup voient la peine de mort de cette façon.

M. Mosley: Oui. Par exemple, emprisonner une personne pendant une période prolongée la fait souffrir jusqu'à un certain point.

Le sénateur Cogger: Là, vous parlez d'une sanction légitime.

Le vice-président: On le fait encore.

[Text]

Senator Cogger: Just on a totally different aspect, I am looking at the notes prepared by the staff of the committee in which they describe the basic elements of the convention. Can you enlighten me, please? There is a paragraph there referring to compensation:

Victims of torture shall have an enforceable right to fair and adequate compensation . . .

Under the convention. My question is: Against whom is the right enforceable? Would it be against a foreign state or an official?

Mr. Low: Senator, I do not think that we can insure that a victim of torture in another country—for example a Canadian who has been tortured in another country—I do not think that we can insure that that person will receive compensation from that state, and certainly we would be under no obligation to provide such compensation. What our responsibility is is to ensure that, in Canada, if there were to be an act of torture, there would be an effective means of providing compensation to the victim of that torture.

There are schemes which provide for compensation to victims of crime, and certainly the federal government contributes to those provincial schemes. This particular offence, as I understand it, would be added to the kinds of offence that are compensable under those schemes and as well, of course, there would be a civil action available to a victim against the individual.

As I say, our responsibility is to provide compensation to those who have been the victims of an act of torture in this country. I say that without prejudice to the efforts of the Secretary of State for External Affairs who might be able to secure redress on behalf of a Canadian victim who has suffered torture elsewhere, but I think our responsibility under the convention is to provide compensation for our acts.

Senator Buckwold: I am sorry, I came in a little later. I wonder whether you would discuss a little further for me the definition of torture. You may have done that, but I am concerned that the definition is such a broad one that it may be difficult sometimes to get a court to agree that it is torture unless it is such an outlandish case. As I read the definition here, it says:

'Torture' means any act or omission by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person.

To my mind, there are many different degrees of this and it affects different people in many different ways, whether they be children, women or older people. I presume this is the wording in the international convention, but I really wonder whether it will create problems for the court in determining whether the pain and suffering is severe enough to be called torture.

Mr. Mosley: I think, Mr. Chairman, the honourable senator is quite correct that the definition of torture is very broad. It will be up to the courts, in individual cases, to determine whether or not a specific act or omission falls within that defini-

[Traduction]

Le sénateur Cogger: A propos d'un aspect totalement différent: je lis les notes rédigées par le personnel du comité dans lesquelles on décrit les éléments fondamentaux de la convention. Pourriez-vous m'éclairer, s'il vous plaît? Il y a un passage qui parle d'indemnisation:

Les victimes d'un acte de torture ont le droit d'être indemnisées équitablement . . .

Aux termes de la convention. Ma question est celle-ci: contre qui ce droit s'exerce-t-il? Contre un État étranger ou contre un fonctionnaire?

M. Low: Sénateur, je ne crois pas que nous puissions garantir qu'une victime de tortures dans un autre pays—par exemple, un Canadien torturé dans un autre pays—sera indemnisé par ce pays; et nous ne serions certainement pas obligés de le faire à sa place. Notre responsabilité est de nous assurer qu'au Canada, si un acte de torture devait être commis, il existerait un moyen efficace d'indemniser la victime.

Il existe des programmes provinciaux d'indemnisation des victimes de crimes, auxquels le gouvernement fédéral participe. Si je comprends bien, cette infraction serait ajoutée à celles qui peuvent faire l'objet d'une indemnisation dans le cadre de ces programmes, sans oublier, évidemment, les poursuites au civil que pourrait intenter la victime contre l'auteur d'un acte de torture.

Comme je le dis, notre responsabilité consiste à indemniser ceux qui ont été victimes d'un acte de torture au Canada. Je dis cela sans préjudice des efforts que ferait le secrétaire d'État aux Affaires extérieures en vue d'obtenir un redressement pour un Canadien qui aurait été victime de tortures dans un autre pays, mais j'estime que notre responsabilité aux termes de la convention est d'assurer l'indemnisation des victimes d'actes de torture.

Le sénateur Buckwold: Excusez-moi, je suis arrivé un peu en retard. Je me demande si vous pourriez m'expliquer quelque peu la définition de torture. Vous l'avez peut-être déjà fait, mais je trouve que cette définition est si large qu'il peut parfois être difficile de faire admettre par un tribunal qu'il s'agit de torture, sauf dans les cas extrêmes. La définition du projet de loi dit ceci:

«torture» Acte, commis par action ou omission, par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne . . .

À mon avis, il y a tellement de niveaux différents de torture qui ont des répercussions différentes d'une personne à l'autre qu'il s'agisse d'enfants, de femmes ou de personnes âgées. Je présume que c'est le libellé de la convention internationale, mais je me demande vraiment si cela ne va pas créer des problèmes pour les tribunaux qui devront déterminer si la douleur et la souffrance sont suffisamment aiguës pour être considérées comme de la torture.

M. Mosley: À mon avis, monsieur le président, le sénateur a tout à fait raison de dire que la définition de torture est très large. Il incombera aux tribunaux de déterminer dans chaque cas si un acte donné, commis ou omis, répond à cette défini-

[*Text*]

tion. We would expect that only those cases that are of the rarest nature will proceed. Certainly, in prosecutions by the Attorney General we expect that they will only proceed under this section if there is no question about the nature of the conduct and that it does fall within the terms of the definition.

What may be more problematic will be those cases where there are pressures to prosecute or there are, in fact, private prosecutions launched.

Senator Buckwold: It is the private prosecution that worries me. A prisoner in jail may lay a charge because he says he is tortured, but that has nothing to do with the Attorney General or a province.

Mr. Mosley: Of course, in those circumstances, that qualification of lawful sanction will be extremely important. If the suffering is incidental to the application of the lawful sanction, then there will be no cause for a complaint under this section. It is only when the conduct has gone beyond that which the law has provided for—for example a prison official who has exceeded his authority and has done something to the complainant which results in pain or suffering—that the court will have to look into the question of whether or not there has been actual pain and suffering occasioned to the complainant—and there may well be a question of degree.

Because in the past they have had to make a distinction between bodily harm and grievous bodily harm, the criminal courts are familiar with that type of problem where there is a distinction to be drawn as to the nature of the degree of the harm occasioned to the complainant. Therefore, we do not think we will have much difficulty, although it will be a question of fact for the courts to determine in each case as to whether or not the suffering has been severe.

Senator Buckwold: I can foresee real problems occurring for an ordinary citizen who may have a complaint. For example, a lawfully sanctioned to put a man in penitentiary in solitary confinement and keep him locked up in a room without anything for very long periods of time. Is that covered by lawful sanctions or can they carry it on indefinitely? When does a man have a right to say that he was tortured?

Mr. Low: Perhaps we can look at some other aspects of the definition. The infliction of pain and suffering has to be intentional. It has to be for purposes that are specified, such as obtaining information, punishment, intimidating or coercing a person or a third person or must be done on the basis of discrimination.

The suggestion of disciplining an individual who is in prison might be brought within the concept of punishing him for an offence which he has personally committed.

Senator Buckwold: I do not think there is any doubt about that. That is why he is there.

Mr. Low: We would then have to deal with that as a matter of lawful sanction. If we are considering discipline or penalization which is disproportionate to the individual offense, then it is already liable to be dealt with under the Charter. I would suggest that might also cover the question of indefinite solitary confinement.

[*Traduction*]

tion. Nous pouvons nous attendre à ce que seuls les cas les plus évidents soient soumis aux tribunaux. Il est certain que le procureur général n'intentara de poursuite aux termes de cet article que si la nature de l'acte de torture ne fait aucun doute et que celui-ci réponde à la définition.

Plus problématiques seront peut-être les cas où des pressions seront exercées pour qu'on intente des poursuites ou encore lorsque des poursuites seront intentées à titre privé.

Le sénateur Buckwold: Ce sont les poursuites à titre privé qui me préoccupent. Un prisonnier peut porter plainte parce qu'il prétend être torturé, mais cela n'a rien à voir avec le procureur général d'une province.

M. Mosley: Évidemment, dans de pareilles circonstances, la notion de sanction légitime sera extrêmement importante. Si la souffrance découle de l'application d'une sanction légitime, il n'y aura pas matière à plainte aux termes de cet article. Ce n'est que lorsque la conduite de l'auteur d'un acte présumé de torture aura dépassé les limites prévues par la loi—par exemple, un gardien de prison qui, en abusant de son pouvoir, aurait infligé des douleurs ou des souffrances au plaignant—que le tribunal devra se pencher sur la question et déterminer si le plaignant a subi de véritables douleurs et souffrances, et cela pourrait très bien être une question d'appréciation.

Ayant autrefois dû établir une distinction entre «lésion corporelle» et «lésion corporelle grave», les juridictions pénales connaissent bien ce genre de problème, où il faut établir la gravité du mal causé au plaignant. C'est pourquoi nous ne prévoyons pas grande difficulté à cet égard, même s'il appartiendra aux tribunaux de déterminer chaque fois si la souffrance a été aiguë ou non.

Le sénateur Buckwold: Je prévois de véritables problèmes en ce qui concerne le citoyen ordinaire qui porterait plainte. Par exemple, il est considéré comme légitime dans les pénitenciers de mettre un détenu en isolement cellulaire pendant de très longues périodes. Cela relève-t-il d'une sanction légitime, ou peut-on appliquer indéfiniment pareille mesure? Quand a-t-on le droit de dire qu'on a été torturé?

M. Low: Nous devrions peut-être examiner d'autres aspects de la définition. La douleur et les souffrances infligées doivent être intentionnelles et viser les fins indiquées, comme obtenir des renseignements, punir la victime, l'intimider ou faire pression sur elle ou une tierce personne, ou encore pour tout autre motif fondé sur quelque forme de discrimination que ce soit.

L'idée d'imposer une sanction disciplinaire à un détenu s'apparente à celle selon laquelle on le punit pour un acte qu'il a personnellement commis.

Le sénateur Buckwold: Je ne crois pas qu'il n'y ait de doute à ce sujet. C'est la raison pour laquelle il est là.

M. Low: Il faut donc considérer cela comme une sanction légitime. Si nous envisageons une sanction disciplinaire ou une peine disproportionnée à l'infraction, cette situation est prévue par la Charte. Quant à moi, il me semble que la question de l'isolement cellulaire pour une période indéfinie pourrait aussi en relever.

[Text]

Senator Buckwold: I did not use the word "indefinite." I am referring to someone who is kept for a much longer period than is justified. I think that is a weakness in this legislation which leaves a loophole for so called torture. I do not know whether anyone wants to do anything about it.

The other question I have deals with torture in a mental hospital. I presume that is not covered, since you use the term "public officer." I am not sure whether an attendant in a mental hospital is a public officer. Is there any protection for those people who may be cruelly treated in a mental hospital or at any other mental institution?

Mr. Mosley: There is protection under the present law in the sense that the normal criminal law, the law of tort and the common law of the provinces would apply to that type of situation. This specific offence is limited to those who fall within the meaning of the term, "official." It is doubtful that an employee of a mental hospital, even a state-run mental hospital, would constitute a peace officer, a public officer or a member of the Canadian Forces. That is not to say that those persons are unprotected. I think that they are protected at present under the normal law, and prosecutions and civil actions do take place.

Senator Buckwold: But generally everyone is protected by the general law. If you want to carry that argument forward, you do not need this bill at all.

The Deputy Chairman: There is no right to prosecute for an act committed outside our territorial boundary.

Senator Buckwold: I am not talking about that part of it; I am talking about someone who is subject to torture in prison. For example, he could lay a charge of assault. That is the defence we are hearing from our witnesses. They are telling us that mental hospital patients are covered by other laws. It seems to me that while we were doing this we should have included those in public institutions.

Mr. Low: I guess there are two answers to that question. One of our objects is to give effect to this convention, which is restricted in its application to acts committed by public officials. If the employees of a mental hospital are not public officials, they are not caught by that. That does not mean that a person who has suffered at their hands is not capable of bringing a prosecution for assault.

Senator Buckwold: We have gone through that. It seems to me that, while we are dealing with this kind of thing and if we are seeking to eliminate or minimize torture, to leave out what goes on in mental hospitals leaves a void in that protection.

Senator Godfrey: But they are not left out.

Senator Buckwold: They are covered by general law, but I am saying everyone is covered by general law.

The Deputy Chairman: This is an international convention to cover these extraterritorial problems.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Je n'ai pas utilisé le mot «indefinie». Je parle d'un détenu qu'on isolerait pendant une période bien plus longue que celle qui est justifiée. À mon avis, c'est là un point faible du projet de loi qui peut constituer une échappatoire dans la définition de torture. Je ne sais pas si quelqu'un veut faire quelque chose pour la supprimer.

Mon autre question porte sur la torture dans un hôpital psychiatrique. Je suppose que le projet de loi ne prévoit rien à ce sujet puisque vous utilisez le terme «fonctionnaire». Je ne suis pas certain qu'un surveillant dans un hôpital psychiatrique soit un fonctionnaire. Y-a-t-il une forme de protection pour les personnes qui risquent d'être cruellement traitées dans un hôpital psychiatrique ou dans toute autre institution de ce genre?

M. Mosley: La loi actuelle protège ces personnes au sens du Code criminel, le droit civil et les règles de la common law des provinces s'appliqueraient à ce genre de situation. La portée de l'infraction se limite ici à ceux à qui s'applique le mot «fonctionnaire». Il est douteux qu'un employé d'hôpital psychiatrique, même s'il travaille dans un établissement administré par l'État, soit un agent de la paix, un fonctionnaire ou un membre des Forces canadiennes. Cela ne veut pas dire que ces personnes ne sont pas protégées. Je crois qu'elles le sont à l'heure actuelle par les lois normales, et effectivement, des procès sont intentés au criminel et au civil.

Le sénateur Buckwold: Mais de façon générale, tout le monde est protégé par les lois générales. Si vous voulez pousser cet argument plus loin, vous n'avez pas besoin de ce projet de loi du tout.

Le vice-président: On n'a pas le droit d'intenter des poursuites pour un acte commis à l'extérieur de nos frontières nationales.

Le sénateur Buckwold: Je ne parle pas de cette partie de la disposition, mais de quelqu'un qui est torturé dans une prison. Par exemple, il pourrait porter plainte pour agression. C'est le moyen de défense dont nous parlent nos témoins. Ils nous disent que les patients des hôpitaux psychiatriques sont protégés par les autres lois. Il me semble que si on adopte un projet de loi sur la torture, on devrait ajouter des mesures pour protéger ceux qui se trouvent dans les institutions publiques.

M. Low: Il y a deux réponses à cette question. Un de nos objectifs est de donner effet à cette convention dont l'application se restreint aux actes commis par des fonctionnaires. Si les employés d'un hôpital psychiatrique ne sont pas des fonctionnaires, ils ne sont pas visés par ce projet de loi. Cela ne veut pas dire qu'une personne qu'ils ont fait souffrir ne peut pas intenter des poursuites pour agression.

Le sénateur Buckwold: On l'a déjà dit. Il me semble que si nous cherchons à supprimer ou à réduire la torture, exclure ce qui se passe dans les hôpitaux psychiatriques laisse un vide dans cette protection.

Le sénateur Godfrey: Mais on ne les exclut pas.

Le sénateur Buckwold: Les malades mentaux sont protégés par les autres lois, et je dis que tout le monde est protégé par les autres lois.

Le vice-président: Il s'agit d'une convention internationale qui prévoit les problèmes extraterritoriaux.

[Text]

Senator Flynn: It does not change the present criminal code in terms of covering assault.

Regarding the coming into force of this bill, I note that only 10 states have ratified this convention.

Mr. Low: Eighteen.

Senator Flynn: To date, over 50 countries have signed the convention but only ten have ratified it; does that mean they have adopted the legislation?

Mr. Low: Let us be clear about the numbers. Well over 50 states have signed the convention. Being a signatory to an international law does not make the state a party to the convention; that is accomplished by ratification or accession.

Senator Stanbury: Which, in our case, includes the provinces.

Mr. Low: We are attempting to ensure that we will have implemented the convention after having signed it so that we will then be able to ratify the convention by the deposit of an instrument of Ratification by the Secretary of State for External Affairs, by which we become a party to this convention and are bound by its obligations.

At the present time 18 states are in that situation. Under our usual approach to these treaties that affect domestic law, it is important for us to modify the domestic law to ensure that we will be in compliance before ratification, although I understand that is not always a *sine qua non* of ratification.

Senator Flynn: The act will come into force on a date to be fixed by proclamation. That means that the government will not proclaim the coming into force of this act before a number of states will have ratified the convention. Is that not correct?

Ms. Swords: The convention comes into force when 20 states have ratified it. We would very much like to be within the first 10.

Senator Flynn: Do you intend to proclaim this into force even before we reach the number required?

Ms. Swords: The required number is reached by the UN, when the right number of states have ratified the convention. We would like to proclaim it to be in force and be in a position to ratify it before 20 other states so that we will be one of the first 20.

Senator Flynn: But it may come into force before the convention is ratified by the required number of states. Is that correct?

Ms. Swords: That is right.

Mr. Mosley: Mr. Chairman, clause 3 is simply our standard "coming into force" provision, which has no direct relationship to the question of accession to the convention. It is simply the normal means by which we provide for "the bringing into force" to allow time to alert the provinces that this is going to be done and to fix a date for it to be brought into force.

Senator Flynn: So this provision has nothing to do with the special situation of the convention.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Elle ne change rien au Code criminel actuel en ce qui concerne les actes d'agression.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur de ce projet de loi, je constate que seulement 20 pays ont ratifié la convention.

M. Low: Dix-huit.

Le sénateur Flynn: Jusqu'ici, plus de 50 pays ont signé la convention mais seulement dix l'ont ratifiée. Cela veut-il dire qu'ils ont adopté la loi?

M. Low: Régions la question des chiffres. Beaucoup plus de 50 pays ont signé la convention. Mais le fait de signer une convention internationale n'entraîne pas nécessairement pour un pays qu'il devienne partie à cette convention. Il doit aussi la ratifier ou y adhérer.

Le sénateur Stanbury: Ce qui, dans notre cas, comprend les provinces.

M. Low: Nous essayons d'assurer que nous mettrons en œuvre la convention après l'avoir signée, de façon à être en mesure de la ratifier en faisant déposer par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures un instrument de ratification, grâce auquel nous deviendrons partie à la convention et liés par ses obligations.

À l'heure actuelle, 18 pays sont dans cette situation. Habituellement, dans le cas de pareils traités qui ont des répercussions sur nos lois intérieures, nous estimons qu'il est important de modifier d'abord celles-ci pour nous assurer qu'elles seront conformes à la convention avant sa ratification, bien qu'à ce que je sache, ce ne soit pas toujours une condition *sine qua non* de ratification.

Le sénateur Flynn: La loi entre en vigueur à la date fixée par proclamation. Cela veut dire que le gouvernement ne la promulguera pas avant qu'un certain nombre de pays n'aient ratifié la convention, n'est-ce pas?

Mme Swords: La convention entrera en vigueur lorsque 20 pays l'auront ratifiée. Nous aimerions beaucoup être dans les 20 premiers.

Le sénateur Flynn: Avez-vous l'intention de promulguer la loi avant même qu'on ait atteint le nombre requis de pays?

Mme Swords: Le nombre requis est atteint par les Nations Unies lorsque le nombre exact de pays ont ratifié la convention. Nous aimerions promulguer la loi et être en mesure de la ratifier avant 20 autres pays, de façon que nous soyons parmi les 20 premiers.

Le sénateur Flynn: Mais la loi peut entrer en vigueur avant que la convention ne soit ratifiée par le nombre requis de pays, n'est-ce pas?

Mme Swords: C'est exact.

M. Mosley: Monsieur le président, l'article 3 est simplement notre disposition normale d'entrée en vigueur, qui n'a aucun rapport direct avec la question de l'adhésion à la convention. C'est simplement le moyen normal par lequel nous prévoyons une date d'entrée en vigueur, qui permet d'avertir les provinces que nous adopterons cette loi et de fixer une date.

Le sénateur Flynn: Donc, cette disposition n'a rien à voir avec la situation spéciale de la convention.

[Text]

I would refer to clause 2, the proposed section 245.4, subsection (4), which states:

In any proceedings over which Parliament has jurisdiction, any statement obtained as a result of the commission of an offence under this section is inadmissible in evidence except as evidence that the statement was so obtained.

Of course, that excludes the jurisdiction of provincial legislatures. Is this exclusion in conformity with the convention or is it intended to let the provinces' legislative ministries outlaw—if I can use that word—the evidence obtained by torture?

Mr. Mosley: Article XII of the convention speaks in general terms: "Any statement which is established," and so on. I am looking at Article XII of the version of the convention that I have.

We have discussed this with the provinces. Of course, the provision in this act only applies to the extent that Parliament has jurisdiction. That matter has been brought to the attention of the provinces for possible changes.

The response that we have normally had is that any conduct which would fall within the definition of torture resulting in the statement would normally mean that the statement was excluded, that the court would rule it inadmissible because it was an involuntary statement. So the consensus of the provincial officials we have discussed this with is that there is no specific need for them to adopt a provision similar to that clause in their own provincial Evidence Acts.

Senator Flynn: But the convention, I would imagine, contemplates this prohibition as being applicable to any jurisdiction within a state, doesn't it?

Ms. Swords: Yes. Before we would deposit an instrument of ratification, our minister would be writing to each province to say, "Would you support our ratification and are you prepared to implement every aspect of the convention?"

Senator Flynn: If necessary.

Ms. Swords: If necessary, yes.

Senator Flynn: I can see that maybe under some provincial legislation such evidence would be barred, but it is not clear in all cases that such evidence is barred.

Senator Godfrey: I don't follow.

Senator Flynn: I mean in civil cases, for instance.

Senator Godfrey: Oh, yes; but in prosecutions it is a criminal act.

Senator Flynn: Oh, yes. With this there is no doubt in criminal cases, yes.

Senator Fairbairn: I do not want to take up the time of the committee, but would it be possible to have you send to Mr. Bélisle the names of the countries which have signed the convention and also those which have ratified so far.

Ms. Swords: I can give you a quick rundown of the 18 that have ratified, if you want.

Senator Fairbairn: Sure.

The Deputy Chairman: Yes; let us get that on the record.

[Traduction]

Je me reporte au paragraphe 2(4), ou 245.4(4), qui dit ceci:

(4) Dans toute procédure qui relève de la compétence du Parlement, une déclaration obtenue par la perpétration d'une infraction au présent article est inadmissible en preuve, sauf à titre de preuve de cette infraction.

Évidemment, cela exclut la compétence des assemblées législatives provinciales. Cette exclusion est-elle conforme à la convention ou vise-t-elle à permettre aux ministres provinciaux d'écarter les déclarations obtenues par la torture?

M. Mosley: L'article XII de la convention parle en termes généraux des déclarations obtenues, etc. Je cherche l'article XII de la version de la convention dont je dispose.

Nous en avons parlé avec les provinces. Naturellement, cette disposition de la loi ne s'applique que dans la mesure où le Parlement est compétent. On a porté cette question à l'attention des provinces pour qu'elles envisagent des modifications.

On nous a généralement répondu que toute conduite qui relèverait de la définition de la torture entraînerait l'exclusion des déclarations ainsi obtenues et que les tribunaux déclareraient ces déclarations irrecevables au motif qu'elles n'auraient pas été faites de plein gré. Par conséquent, de l'avis des fonctionnaires provinciaux avec qui nous en avons parlé, il n'y a pas lieu pour eux d'adopter une disposition analogue dans la législation provinciale concernant la preuve.

Le sénateur Flynn: Mais je suppose que la convention prévoit l'application de cette interdiction dans toutes les juridictions d'un État, n'est-ce pas?

Mme Swords: Oui. Tout d'abord, il faudrait ratifier la convention; notre ministre s'adresserait à chaque province pour lui demander si elle souhaite que la convention soit ratifiée et si elle est disposée à en appliquer toutes les dispositions.

Le sénateur Flynn: Au besoin . . .

Mme Swords: Oui, au besoin.

Le sénateur Flynn: Dans certaines législations provinciales, les preuves de ce genre seraient sans doute exclues, mais il n'est pas certain qu'elles le soient dans tous les cas.

Le sénateur Godfrey: Je ne vous suis pas très bien.

Le sénateur Flynn: Je pense par exemple aux procès au civil.

Le sénateur Godfrey: Oui, mais lorsqu'il y a des poursuites, il s'agit d'un acte criminel.

Le sénateur Flynn: Oui. Il n'y a aucun doute en ce qui concerne les poursuites pénales.

Le sénateur Fairbairn: Je ne voudrais pas faire perdre de temps au comité, mais vous serait-il possible de faire parvenir à M. Bélisle la liste des pays qui ont signé la convention et de ceux qui l'ont ratifiée jusqu'à maintenant?

Mme Swords: Je peux vous indiquer rapidement les 18 pays qui l'ont ratifiée, si vous voulez.

Le sénateur Fairbairn: Certainement.

Le président: Oui; ça sera consigné au compte rendu.

[Text]

Ms. Swords: There are over 55 that have signed; so that would take a little bit longer. It is ratified or acceded to because some countries have a process where they go directly to accession, but it has the same legal impact as ratification. The countries are: Afghanistan; Argentina; Belize; Bulgaria; Belarus; Cameroon; Egypt; France; Mexico; Norway; Philippines; Senegal; Sweden; Ukraine; the Soviet Union; Uruguay; and Switzerland. Those are the 18 to date.

Mr. Low: You can see why we would like to be among those who are shaping the future direction of this convention.

Senator Flynn: Have you seen the legislation in some of these countries?

Ms. Swords: In some countries the state does not have to pass special legislation to ratify a treaty; it is self-executing; it automatically becomes part of their law when they ratify. A number of civil law countries have that procedure.

Senator Flynn: You mean the legislation would simply say "the convention is articulated in this country"?

Ms. Swords: That's correct, but in many cases they do not even pass legislation.

The Deputy Chairman: Honourable senators, if there are no other questions, I would like to thank our witnesses.

Thank you very much; you have been very helpful. Thank you for coming this morning; we appreciate it.

Honourable senators, I am in your hands. Would you like me to report this bill without amendment?

Senator Godfrey: I would recommend that.

The Deputy Chairman: All in favour? Contrary, if any?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Mme Swords: Plus de 55 pays l'ont signée, ça serait donc un peu long de les énumérer; certains pays l'ont ratifiée, d'autres y ont adhéré, car il existe une procédure d'adhésion directe, qui a les mêmes conséquences juridiques que la ratification. Ces pays sont: l'Afghanistan; l'Argentine, Belize; la Bulgarie; la Biélorussie; le Cameroun; l'Égypte; la France; le Mexique; la Norvège; les Philippines; le Sénégal; la Suède; l'Ukraine; l'Union soviétique; l'Uruguay et la Suisse. Voilà les 18 pays qui l'ont ratifiée jusqu'à maintenant.

M. Low: Vous voyez pourquoi nous aimerions faire partie des pays qui vont déterminer l'orientation future de cette convention.

Le sénateur Flynn: Avez-vous vu la législation en vigueur dans certains de ces pays?

Mme Swords: Dans certains cas, l'État n'a pas à adopter de mesure législative spéciale pour ratifier un traité; celui-ci s'applique automatiquement, et s'intègre automatiquement à la législation dès sa ratification. Un certain nombre de pays de droit civil appliquent cette procédure.

Le sénateur Flynn: Vous voulez dire que la législation prévoit simplement que la convention s'applique dans ce pays?

Mme Swords: C'est exact mais dans de nombreux cas, il n'y a même pas à adopter de loi.

Le président: Honorables sénateurs, s'il n'y a pas d'autres questions je vais maintenant remercier nos témoins.

Je vous remercie beaucoup; vous nous avez été très utiles, et nous vous sommes très reconnaissants d'avoir été parmi nous ce matin.

Honorables sénateurs, je m'en remets à vous. Voulez-vous que je fasse rapport de ce projet de loi sans amendement?

Le sénateur Godfrey: C'est ce que je recommande.

Le président: Tout le monde est d'accord? Y a-t-il des avis contraires?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.

1960 -



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

(On the draft Revised Statutes of Canada, 1985):

From the Statute Revision Commission:

Mrs. Mary Dawson, Acting Chairman of the Commission
and Assistant Deputy Minister of Justice, Public Law
and

Mr. Lionel Levert, General Counsel and Secretary to the
Commission.

(On Bill C-28):

From the Department of Justice:

Mr. Martin Low, Senior General Counsel, Human Rights
Section
and

Mr. Richard G. Mosley, General Senior Counsel, Criminal
Law Policy and Amendments Section.

From the Secretariat of State for External Affairs:

Ms. Colleen Swords, Legal Operations Branch.

(Sur le Projet des Lois révisées du Canada (1985)):

De la Commission de révision des lois:

M^{me} Mary Dawson, présidente intérimaire de la Commission
et sous-ministre adjoint de la Justice, Droit public
et

M. Lionel Levert, avocat général et secrétaire de la Com
mission.

(Sur le Projet de loi C-28):

Du ministère de la Justice:

M. Martin Low, avocat général principal, Section des droi
de la personne
et

M. Richard G. Mosley, avocat général principal, Section
la politique et de la modification du droit en matièr
pénale.

Du Secrétariat d'État aux Affaires extérieures:

M^{me} Colleen Swords, direction des opérations juridiques.



Second Session
Thirty-third Parliament 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, April 14, 1987
Wednesday, May 6, 1987
Thursday, May 7, 1987
Thursday, May 14, 1987
Wednesday, May 27, 1987
Thursday, May 28, 1987

Issue No. 21

Fourth and Final proceedings on:

Consideration of the draft Revised
Statutes of Canada, 1985

Sixteenth proceedings on:

Consideration of Bill C-15, An Act to amend the
Criminal Code and the Canada Evidence Act

First and Complete proceedings on:

Consideration of Bill S-5, An Act to amend and
consolidate the laws prohibiting marriage between
related persons

INCLUDING:

The Reports of the Committee on the draft Revised
Statutes of Canada, 1985 and Bill S-5

WITNESS:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 14 avril 1987
Le mercredi 6 mai 1987
Le jeudi 7 mai 1987
Le jeudi 14 mai 1987
Le mercredi 27 mai 1987
Le jeudi 28 mai 1987

Fascicule n° 21

Quatrième et dernier fascicule concernant:

L'étude du projet des Lois révisées du Canada (1985)

Seizième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code
criminel et la Loi sur la preuve au Canada

Premier et seul fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi S-5, Loi modifiant et unifiant
le droit interdisant le mariage entre personnes
apparentées

Y COMPRIS:

Les rapports du Comité sur le projet des Lois révisées
du Canada (1985) et le Projet de loi S-5

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Hastings
Cogger	Le Moyne
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to orders of the Senate adopted March 31, 1987 and May 27, 1987:

The name of Senator Le Moyne was added to the list of Senators serving on the Committee.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Hastings
Cogger	Le Moyne
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément aux ordres du Sénat adoptés le 31 mars 1987 et le 27 mai 1987:

Le nom du sénateur Le Moyne fut ajouté à la liste des membres du Comité.

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, March 31, 1987:

“The Honourable Senator Neiman moved, seconded by the Honourable Senator Molgat:

That for the purpose of its examination of and report upon the First Report of the French Constitutional Drafting Committee (Sessional Paper No. 332-159), the membership of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be increased to fifteen members, and that Rule 67(1)(k) be suspended in relation thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, February 3, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report upon the draft Revised Statutes of Canada, 1985, tabled in the Senate on 17th December, 1986 (Sessional Paper No. 332-160); and

That the Committee present its report no later than 30th April, 1987.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, March 31, 1987:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Tremblay, for the second reading of the Bill S-5, An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 31 mars 1987:

«L'honorable sénateur Neiman propose, appuyé par l'honorable sénateur Molgat,

Que, dans le but d'étudier le premier rapport du comité de rédaction constitutionnelle française (document parlementaire n° 332-159) et d'en faire rapport, le nombre des sénateurs qui font partie du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit augmenté à quinze, et que l'application de l'article 67(1)(k) du Règlement soit suspendue à cet égard.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 février 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier le projet des Lois révisées du Canada (1985), déposé au Sénat le 17 décembre 1986 (document parlementaire n° 332-160); et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 30 avril 1987.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 novembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 31 mars 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-5, Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 14, 1987
(25)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera*, at 6:10 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Godfrey, Neiman and Stanbury. (4)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated February 3rd, 1987, resumed consideration of the draft Revised Statutes of Canada, 1985.

The Honourable Senator Godfrey moved,—That the Committee's Sixth Report on the Revised Statutes of Canada, 1985, be adopted subject to drafting changes made by the researcher, and that the Chairman be authorized to present the said Report to the Senate.

The question being put on the motion, it was,—
Resolved in the affirmative.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

At 6:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Andrew N. Johnson

Clerk of the Committee

WEDNESDAY, MAY 6, 1987
(26)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera*, at 4:30 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (6)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

The Committee discussed proposals for a report on the subject-matter of Bill C-15, "An Act to amend Criminal Code and the Canada Evidence Act".

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 14 AVRIL 1987
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 18 h 10 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (*présidente*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Godfrey, Neiman et Stanbury. (4)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 février 1987, le Comité poursuit l'étude du projet des Lois révisées du Canada (1985).

L'honorable sénateur Godfrey propose,—Que le Sixième Rapport du Comité sur les Lois révisées du Canada (1985) soit adopté sous réserve de changements de libellé apportés par l'attaché de recherche, et que le président soit autorisé à présenter ledit rapport au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le Comité poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-15 intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

À 18 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

LE MERCREDI 6 MAI 1987
(26)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 16 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (*présidente*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (6)

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherche

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le Comité poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-15, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

Le Comité discute de propositions en vue de la présentation du rapport sur la teneur du projet de loi C-15, «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

À 18 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

THURSDAY, MAY 7, 1987

(27)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera*, at 9:30 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (7)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

The Committee, in compliance with its two Orders of Reference dated February 3rd, 1987 and April 14, 1987, resumed consideration of the draft Revised Statutes of Canada, 1985.

The Committee considered a revised draft Report.

It was—Agreed, That the Chairman be authorized to report to the Senate, the Committee's Sixth Report on the Revised Statutes of Canada, 1985, with recommendations.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

The Committee discussed proposals for a report on the subject-matter of Bill C-15, "An Act to amend Criminal Code and the Canada Evidence Act".

At 11:30 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MAY 14, 1987

(28)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera*, at 9:30 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Godfrey, Neiman and Stanbury. (7)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

At 10:30 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 27, 1987

(29)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 5:30 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, *presiding*.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Godfrey, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (6)

LE JEUDI 7 MAI 1987

(27)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (*présidente*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (7)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Conformément à ses deux ordres de renvoi du 3 février et du 14 avril 1987, le Comité reprend l'étude du projet des Lois révisées du Canada (1985).

Le Comité examine un projet de rapport révisé.

Il est convenu, que le président soit autorisé à rapporter au Sénat le Sixième Rapport du Comité sur les Lois révisées du Canada (1985) accompagné de recommandations.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le Comité poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-15, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

Le Comité discute de propositions en vue de la présentation du rapport sur la teneur du projet de loi C-15, «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

À 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 14 MAI 1987

(28)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (*présidente*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Godfrey, Neiman et Stanbury. (7)

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le Comité poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-15, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

À 10 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MERCREDI 27 MAI 1987

(29)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (*présidente*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Godfrey, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (6)

In attendance: Mr. R.L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel; Mr. Donald Macdonald, Research Officer of the Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From the University of Ottawa:

Professor H. Albert Hubbard, Dean, Faculty of Law, Common Law Section.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 31st, 1987, considered Bill S-5, intitled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons".

The witness made a statement and answered questions.

It was—Ordered, That the Chairman report Bill S-5 to the Senate, without amendment.

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to the Call of the Chair.

THURSDAY, MAY 28, 1987

(30)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera*, at 9:30 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Godfrey, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (6)

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter Bill C-15, intitled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Également présents: M. R.L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire; M. Donald Macdonald, attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

De l'Université d'Ottawa:

Le professeur H. Albert Hubbard, doyen, Faculté de Droit, Section de Common Law.

Conformément à son ordre de renvoi du 31 mars 1987, le Comité examine la teneur du projet de loi S-5, intitulé: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Il est ordonné, que la présidente rapporte le projet de loi S-5 au Sénat, sans amendement.

À 18 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 28 MAI 1987

(30)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (*présidente*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Godfrey, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (6)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le Comité poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-15, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

À 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee.

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, May 7, 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Draft Revised Statutes of Canada, 1985, has, in obedience to the Orders of Reference of Tuesday, February 3, 1987 and Tuesday, April 14, 1987, examined the said Draft Revised Statutes and now presents the following report.

The 1985 statute revision will be the sixth since 1886, but the first in which, pursuant to the *Statute Revision Act*, S.C. 1974-75-76 c. 20, parliamentary committees are to review the work of the Statute Revision Commission "for the purpose of examination and approval". With respect to this issue of process, your Committee is of the opinion that future revisions should be presented to Parliament in a form that will better assist the committee or committees appointed to review them. The Draft under consideration consists of 17 volumes containing well over 10,000 pages of legislative text, with no indication as to the changes made by the Commission to the laws enacted by Parliament. The manner in which the Draft was presented is inconsistent with your Committee's mandate to examine and approve.

RECOMMENDATION 1 - In future revisions, changes made should be identified in such a way as to allow parliamentary committees to perform their statutory duty; perhaps in the same form as is used in amending Bills. Further, to facilitate the process in the future, it might be appropriate for the Minister of Justice to take advantage of s. 7 of the Act, which allows drafts of portions of a statute revision to be laid before Parliament "from time to time". This would permit consideration to take place in a more manageable way.

Your Committee has paid special attention to the Acts of Parliament that are not included in the revision. We requested a list of all such statutes, with an explanation of the reason for the omission. That list is appended. We wish to comment on one statute mentioned therein - the *Geneva*

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 7 mai 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le projet des lois révisées du Canada de 1985, a, conformément aux ordres de renvoi du mardi 3 février 1987 et du mardi 14 avril 1987, examiné ledit projet et fait maintenant rapport à son sujet.

La révision des lois de 1985 sera la sixième depuis 1886; mais ce sera la première fois que, conformément à la *Loi sur la révision des lois* (S.C. 1974-1975-1976, c. 20) des comités parlementaires se pencheront sur le travail de la Commission de révision des lois «pour examen et approbation». En ce qui concerne le déroulement de cette révision, votre Comité est d'avis que toutes les révisions futures devraient être présentées au Parlement sous une forme qui facilitera le travail du ou des comités nommés pour les examiner. Le projet de révision actuel comprend dix-sept volumes couvrant plus de 10 000 pages de textes législatifs, sans aucune indication des changements effectués par la Commission aux lois adoptées par le Parlement. Cette façon de présenter le travail ne permet pas au Comité de s'acquitter de son mandat consistant à examiner et à approuver lesdits changements.

RECOMMANDATION 1 - Lors de toute révision future des lois, il faudra que les changements effectués soient indiqués de manière à permettre aux comités parlementaires de s'acquitter du mandat qui leur a été fixé par la loi. On pourrait, par exemple, présenter les lois révisées sous la même forme que les projets de loi modificateurs. Par ailleurs, pour faciliter cet examen, il serait peut-être approprié que, dorénavant, le ministre de la Justice se prévale de l'article 7 de la loi qui lui permet de faire rédiger et de déposer devant le Parlement «de temps à autre» des versions non définitives de partie de lois en cours de révision. L'examen desdites révisions pourrait alors s'effectuer graduellement.

Votre Comité a prêté une attention toute particulière aux lois du Parlement qui n'ont pas été incluses dans la révision. On trouvera ci-joint la liste de toutes ces lois qu'il avait demandé d'obtenir avec les raisons de l'omission dans chaque cas. Nous avons une remarque à faire au

Conventions Act, RSC 1970 c. G-3. The rationale given for its deletion is that it has "very little application (wartime)".

In our view this is not acceptable. Pursuant to the three important Geneva Conventions of 1949, Canada has undertaken "in time of peace as in time of war to disseminate" the texts of the conventions "as widely as possible", and to include them in courses of military and (if possible) civilian instruction "so that the principles thereof may become known to all ... armed forces and to the entire population." Failure to include the Act in the 1985 Revision would, in our view, place Canada in violation of the spirit of this international obligation, since, in practical sense, the only access many citizens have to federal statutes is to the latest periodic revision. Further, deletion of the Act could be short-sighted, since the clear tendency of international law in this area is for the laws of war to apply to conflicts not having the full scope or intensity of declared war.

RECOMMENDATION 2 - Your Committee recommends that the *Geneva Conventions Act* be included in the main consolidation of the 1985 Revised Statutes of Canada, to emphasize our country's continued commitment to international humanitarian law of armed conflict.

Your Committee also gave consideration to several aspects of the proposed *Parliament of Canada Act*, Chapter P-1 in the Draft. This Act would consolidate into one several statutes relating to Parliament. While we had some doubts as to the jurisdiction of the Commission to effect such a consolidation having, as it does, a substantive aspect in relation to the long and short titles of the seven statutes, we are satisfied that this issue will be resolved by the enactment of a bill to give legal effect to the revision. We remain concerned, however, as to the inclusion of an Act respecting the use of the expression "*Parliament Hill*", S.C. 1972 c. 11, in the consolidation, since it does not, like the six other statutes, address itself exclusively to the internal affairs of the Houses or the conduct of their officers. We do not feel that we could be justified in recommending that that statute appear as a separate chapter in the revision; but we do feel the matter should be re-examined in the future. Finally, we note that the Commission has agreed to revise some of the terminology used in the French version of the *Parliament of Canada Act* in response to concerns

sujet d'une des lois figurant sur cette liste, à savoir la *Loi sur les Conventions de Genève* (S.R.C. 1970, c. G-3). La raison pour laquelle elle a été omise est «son application très restreinte (temps de guerre)».

Ce n'est pas, à notre avis, une raison valable. Conformément aux trois importantes Conventions de Genève de 1949, le Canada s'est engagé «à diffuser le plus largement possible, en temps de paix et en temps de guerre» les textes des Conventions et «à les incorporer dans les programmes d'instruction militaire et, si possible, civile de telle manière que les principes en soient connues de l'ensemble de la population, notamment des Forces armées ...». En n'incluant pas cette loi dans la révision de 1985 le Canada à notre avis, violerait l'esprit de cette obligation internationale puisque, à toutes fins pratiques, pour la plupart des citoyens la révision périodique la plus récente des lois est leur seule façon d'accéder aux lois fédérales. De plus, l'omission de cette loi pourrait être un geste à courte vue, puisque la tendance du droit international en ce domaine veut que les lois relatives à la guerre s'appliquent aussi aux conflits qui n'ont pas l'envergure ou l'intensité d'une guerre ouverte.

RECOMMANDATION 2 - Votre Comité recommande que la *Loi sur les Conventions de Genève* fasse partie de la codification des lois révisées du Canada de 1985, pour bien mettre en valeur l'engagement de notre pays à l'égard des lois humanitaires internationales relatives aux conflits armés.

Votre Comité a également examiné divers aspects du nouvel *Acte du Parlement du Canada*, c. P-1 dans la révision. Cette loi codifierait plusieurs autres lois touchant le Parlement. Dans un premier temps, nous nous sommes demandés si la Commission était habilitée à effectuer une telle codification, qui aboutit en fait à modifier substantiellement les titres longs et courts des sept lois visées. Nous sommes maintenant convaincus que ce problème sera réglé par l'adoption d'un projet de loi donnant force de loi à la révision. Nous continuons cependant à avoir des réserves concernant l'inclusion de la *Loi concernant l'utilisation de l'expression «Colline du Parlement»* (S.C. 1972, c. 11) dans la codification, puisque, contrairement aux six autres lois, elle ne traite pas exclusivement de la régie interne des Chambres ou de la conduite de leurs fonctionnaires. Nous ne pensons pas qu'il soit justifié de recommander que cette loi constitue un chapitre distinct dans la révision; mais nous sommes d'avis qu'il faudra réexaminer la question dans l'avenir. Enfin, nous prenons note que la Commission a convenu de réviser certaines

which were raised. We wish to inform the Senate that these concerns have been resolved to our satisfaction.

RECOMMENDATION 3 - That, in the next revision, the Statute Revision Commission should re-examine the issue of the inclusion of an *Act respecting the use of the expression "Parliament Hill"* in the proposed *Parliament of Canada Act*.

Your Committee also gave consideration to certain concerns expressed by counsel to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, and the Senate Chairman of that Committee. They submitted that a substantive change had been made in the revision of the French version of section 28 of the *Transportation of Dangerous Goods Act* (Chapter T-19 in the Draft Report). When made aware of a commitment to the Joint Committee by the responsible Minister to introduce amendments to that Act which would have the effect of deleting a limitation from the *English* version of that section, the Commission agreed that it might be preferable to reinstate the French version as it was originally enacted by Parliament.

RECOMMENDATION 4 - That the original French version of s. 28 of the *Transportation of Dangerous Goods Act* be reinstated in the Draft Report of the Statute Revision Committee. Further, we would urge the Minister of Justice to include, if possible, the appropriate amendment to the English version of s.28 in the bill that will give legislative form to the Draft Report, in order to give effect to the commitment made to the Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

Your Committee has been apprized of concerns expressed in the Standing Committee on Justice and Solicitor General of the House of Commons as to the use of gender-based language in the Draft Report. We agree that, insofar as it is possible, statutes should be expressed in gender neutral language.

RECOMMENDATION 5 - That, in future revisions, as well as in the drafting of statutes, regulations and other statutory instruments in general, an effort be made to use gender neutral language.

expressions utilisées dans la version française de l'*Acte du Parlement du Canada*, pour donner suite aux remarques pertinentes qui lui ont été faites à ce sujet. Nous tenons à informer le Sénat que la situation a été réglée à la satisfaction du Comité.

RECOMMANDATION 3 - Que, lors de la prochaine révision, la Commission de révision des lois réexamine la question de l'inclusion de la *Loi concernant l'utilisation de l'expression «Colline du Parlement»* dans le nouvel *Acte du Parlement du Canada*.

Votre Comité a également examiné les observations qui lui ont été faites par le conseiller juridique du Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires et par le président de ce Comité au Sénat. Ils nous ont fait remarquer qu'un changement de fond s'était glissé dans la révision de la version française de l'article 28 de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* (c. T-19 des Statuts révisés). Ayant appris que le ministre responsable de cette loi s'était engagé auprès du Comité mixte à modifier cette loi de manière à supprimer une restriction de la version *anglaise* de cet article, la Commission a décidé qu'il serait peut-être préférable de reprendre la version française originale adoptée par le Parlement.

RECOMMANDATION 4 - Que le libellé de la version française originale de l'article 28 de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* soit rétabli dans les Statuts révisés. En outre, nous recommandons instamment au ministre de la Justice d'inclure, si c'est possible, l'amendement approprié de la version anglaise de l'article 28, dans le projet de loi qui est censé conférer une forme législative au projet de rapport afin de donner suite à l'engagement pris envers le comité mixte des règlements et autres textes réglementaires par la Commission de révision des lois.

Votre Comité a été saisi de certaines observations faites au Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes concernant l'utilisation de l'impersonnel dans la révision. Nous convenons que, dans toute la mesure du possible, les lois devraient être libellées de façon neutre, c'est-à-dire impersonnelle.

RECOMMENDATION 5 - Que, dans les révisions futures, et dans toutes les activités de rédaction des lois, des règlements et autres textes réglementaires en général, on s'efforce d'utiliser des tournures impersonnelles.

In conclusion, your Committee has examined the draft Revised Statutes of 1985 and makes the following general recommendation.

RECOMMENDATION 6 - Your Committee expresses its general approval of the Report of the Statute Revision Commission and, subject to the recommendations made above, recommends that the further legislative process contemplated by the *Statute Revision Act* take place.

Respectfully submitted,

En conclusion, votre Comité a examiné le projet des Statuts révisés de 1985 et fait la recommandation générale suivante:

RECOMMANDATION 6 - Votre Comité approuve, en général, le rapport de la Commission de révision des lois et, sous réserve des recommandations faites ci-dessus, recommande que la suite que l'on envisageait de donner au processus législatif dans la *Loi sur la révision des lois* ait effectivement lieu.

Respectueusement soumis,

Le président

JOAN B. NEIMAN

Chairman

APPENDIX TO THE REPORT

Individual Acts not included in the draft Revised Statutes of Canada, 1985, but in force on December 31, 1984

(Category No. 6 of Schedule "C" to the Explanatory Brief submitted by the Statute Revision Commission to the Parliamentary Committees)

Chapter of
S.R.C. 1970
or subsequent
year

A-14 *Annulment of Marriages (Ontario) Act*

Local/regional.

4-75-76
.75 *Anti-Inflation Act*
S. 46: expires 31-12-78 unless order in council and parliamentary resolution, of which no sign.

A-16 *Army Benevolent Fund Act*

Very limited application.

ANNEXE AU RAPPORT

Lois non comprises dans le projet des lois révisées du Canada (1985) mais qui étaient en vigueur au 31 décembre 1984

(Catégorie n° 6 de la cédule «C» du Mémoire explicatif présenté par la Commission de révision des lois aux comités du Parlement)

Chapitre des
S.R.C. 1970
ou année
ultérieure

A-14 *Loi sur l'annulation du mariage (Ontario)*

Locale/régionale.

74-75-76
c. 75 *Loi anti-inflation*
A. 46: expire le 31-12-1978, à moins d'un arrêté en conseil ou d'une résolution du Parlement, dont il n'y a eu aucune indication.

A-16 *Loi sur le Fonds de bienfaisance de l'armée*

Portée très limitée.

80-81-82-83 c. 161	<i>Athletic Contests and Events Pools Act</i> Repealed by 1985, c. 22, s. 5.	80-81-82-83 c. 161	<i>Loi sur les manifestations sportives et les paris collectifs</i> Abrogée en 1985, c. 22, a. 5.
B-4	<i>Quebec Savings Banks Act</i> Local/regional and private (one local Montreal bank).	B-4	<i>Loi sur les banques d'épargne de Québec</i> Locales/régionales et privées (une seule banque située à Montréal).
70-71-72 c. 49	<i>Canada Development Corporation Act</i> 1985, c. 49, subs. 14(1): to become repealed when CDC continued under Canada Business Corporations Act.	70-71-72 c. 49	<i>Loi sur la corporation de développement du Canada</i> 1985, c. 49, para. 14(1): qui sera abrogée lorsque la CDC continuera de fonctionner en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.
84, c. 29	<i>Canada-Nova Scotia Oil and Gas Agreement Act</i> Local/regional; see also "Nova Scotia Offshore Retail Sales Tax".	84, c. 29	<i>Loi sur l'accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières</i> Locale/régionale; voir aussi «Taxe de vente extra-côtière de Nouvelle-Écosse».
80-81-82-83 c. 57	<i>Canadian Home Insulation Program Act</i> Par. 3(2)(a): no application after 31-12-87.	80-81-82-83 c. 57	<i>Loi sur le programme d'isolation thermique des résidences canadiennes</i> Alinéa 3(2) (a): aucune application après le 31-12-1987.
80-81-82-83 c. 152	<i>Canagrex Act</i> Repealed: 1986, Bill C-2, in 2nd reading.	80-81-82-83 c. 152	<i>Loi sur la société Canagrex</i> Abrogée: 1986, projet de loi C-2, deuxième lecture.
80-81-82-83 c. 108	<i>Cooperative Energy Act</i> Private; creates 2 non-Crown Corporations.	80-81-82-83 c. 108	<i>Loi sur les coopératives de l'énergie</i> Privée; établit deux sociétés qui ne sont pas des sociétés de la Couronne.
C-32	<i>Canada Corporations Act</i> No incorporations under Pt. I: Canada Business Corporations Act, s. 262.	C-32	<i>Loi sur les corporations canadiennes</i> Aucune constitution en corporation sous la Partie I: Loi sur les corporations commerciales canadiennes, a. 262.
C-40	<i>Customs Act</i> Replaced by 1986, c. 1.	C-40	<i>Loi sur les douanes</i> Remplacée par la loi de 1986, c. 1.

-8	<i>Divorce Act</i>	D-8	<i>Loi sur le divorce</i>
	Replaced by 1986, c. 4.		Remplacée par la loi de 1986, c. 4.
-5	<i>Emergency Gold Mining Assistance Act</i>	E-5	<i>Loi d'urgence sur l'aide à l'exploitation des mines d'or</i>
	Concerned production in 1955 to 1970 (s. 2, 3).		S'appliquait à la production de 1955 à 1970 (a. 2, 3).
0-71-72 56	<i>Employment Support Act</i>	70-71-72 c. 56	<i>Loi de soutien de l'emploi</i>
	Concerns foreign tariffs; not applied in recent years and all regulations revoked by SOR/86-447.		Se rapporte aux tarifs étrangers; ne s'est pas appliquée au cours des récentes années et tous les règlements ont été révoqués par le DORS/86-447.
5	<i>Farmers' Creditors Arrangement Act</i>	F-5	<i>Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers</i>
	Concerns pre-1-5-35 debts, and some bankruptcy procedure to be transferred to Bankruptcy Act.		Se rapporte aux dettes contractées avant le 1-5-1935 et quelques dispositions en matière de faillite qui doivent être transférées à la Loi sur la faillite.
4-74 46	<i>Foreign Investment Review Act</i>	73-74 c. 46	<i>Loi sur l'examen de l'investissement étranger</i>
	Repealed by 1985, c. 20, s. 46.		Révoquée par la loi de 1985, c. 20, a. 46.
31	<i>Fruit, Vegetables and Honey Act</i>	F-31	<i>Loi sur les fruits, les légumes et le miel</i>
	Very limited application (now also Agricultural Products Standards Act).		Application très limitée (domaine couvert également par la Loi sur les normes de produits agricoles).
3	<i>Geneva Conventions Act</i>	G-3	<i>Loi sur les conventions de Genève</i>
	Very limited application (wartime).		Application très limitée (temps de guerre).
6	<i>Government Annuities Act</i>	G-6	<i>Loi relative aux rentes sur l'État</i>
	74-75-76, c. 83, s. 13, 14: no sales of new annuities after 20-12-75; no new employee registrations after 31-3-79.		1974-75-76, c. 83, a. 13, 14: aucune vente de nouvelles rentes après le 20-12-1975; aucune nouvelle inscription d'employé après le 31-3-1979.
-75-76 83	<i>Government Annuities Improvement Act</i>	74-75-76 c. 83	<i>Loi sur l'augmentation du rendement des rentes sur l'État</i>
	See above.		Voir ci-dessus.

H-4	<i>Health Resources Fund Act</i>	H-4	<i>Loi sur la caisse d'aide à la santé</i>
	Subs. 3(4): no payments after 31-12-80.		Paragraphe 3(4): aucun paiement effectué après le 31-12-1980.
80-81-82-83 c. 58	<i>Home Insulation (N.S. and P.E.I.) Act</i>	80-81-82-83 c. 58	<i>Loi sur l'isolation des résidences (N.É. et I.-P.-É.)</i>
	Par. 3(2)(a): no applications after 31-12-81.		Alinéa 3(2)(a): aucune application après le 31-12-1981.
H-10	<i>Humane Slaughter of Food Animals Act</i>	H-10	<i>Loi sur l'abattage, sans cruauté, des animaux destinées à l'alimentation</i>
	Repealed by 1985, c. 17, s. 28.		Abrogée par la loi de 1985, c. 17, a. 28.
I-10	<i>Industrial Research and Development Incentives Act</i>	I-10	<i>Loi stipulant la recherche et le développement scientifiques</i>
	No applications after 31-12-76; 76-77, c. 3, subs. 10(2).		Aucune application après le 31-12-1976: 1976-77, c. 3, para. 10(2).
I-21	<i>International Development Association Act</i>	I-21	<i>Loi sur l'association internationale de développement</i>
	Repealed by 1985, c. 16, s. 10.		Abrogée par la loi de 1985, c. 16, a. 10.
L-13	<i>Lord's Day Act</i>	L-13	<i>Loi sur le dimanche</i>
	Unconstitutional.		Inconstitutionnelle.
77-78 c. 41	<i>Maritime Code Act</i>	77-78 c. 41	<i>Loi sur le Code maritime</i>
	Not in force; probably will never be.		Pas en vigueur; ne le sera probablement jamais.
M-6	<i>Meat and Canned Foods Act</i>	M-6	<i>Loi sur les viandes et conserves alimentaires</i>
	Repealed by 1985, c. 17, s. 28.		Abrogée par la loi de 1985, c. 17, a. 28.
M-7	<i>Meat Inspection Act</i>	M-7	<i>Loi sur l'inspection des viandes</i>
	Repealed by 1985, c. 17, s. 28.		Abrogée par la loi de 1985, c. 17, a. 28.
M-15	<i>Municipal Grants Act</i>	M-15	<i>Loi sur les subventions aux municipalités</i>
	Current Act is 1980-81-82-83, c. 37, revised as RSC 1985, c. M-13.		La loi actuelle se résume au c. 37 de la loi de 1980-81-82-83, qui a été révisée et est devenue le S.R.C. de 1985, c. M-13.

84 c. 29	<i>Nova Scotia Offshore Retail Sales Tax Act</i>	84 c. 29	<i>Loi sur la taxe de vente au détail dans la zone extracôtière de la Nouvelle-Écosse</i>
	Local/regional, see also "Canada-Nova Scotia Oil and Gas Agreement".		Locale/régionale, voir aussi «Accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières».
73-74 c. 53	<i>Oil Export Tax Act</i>	73-74 c. 53	<i>Loi sur la taxe d'exportation du pétrole</i>
	Taxation ended on 1-4-74: s. 3, see Excise Tax Act, par. 22.2(1)(d).		A pris fin le 1-4-1974: a. 3, voir Loi sur la taxe d'accise, alinéa 22.2(1)(d).
P-16	<i>Prairie Farm Assistance Act</i>	P-16	<i>Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies</i>
	Repealed by 1985, c. 21, s. 1.		Abrogée par la loi de 1985, c. 21, a. 1.
P-24	<i>Canada Prize Act</i>	P-24	<i>Loi canadienne sur les prises</i>
	Very limited application (wartime).		Application très limitée (temps de guerre).
80-81-82-83 c. 122	<i>Public Sector Compensation Restraint Act</i>	80-81-82-83 c. 122	<i>Loi sur les restrictions salariales du secteur public</i>
	"6 and 5" program; largely spent.		Programme des «6 et 5»; épuisé.
P-39	<i>Public Works Health Act</i>	P-39	<i>Loi relative à l'hygiène sur les travaux publics</i>
	Needs regulations for implementation; no regulations since before 1955.		Besoin d'établir des règlements pour son application; aucun règlement depuis avant 1955.
R-3	<i>Regional Development Incentives Act</i>	R-3	<i>Loi sur les subventions au développement régional</i>
	Facilities must be in production before 1-1-77: subs. 9(3).		La mise en service des installations doit dater d'avant le 1-1-1977: paragraphe 9(3).
nd Supp. c. 31	<i>Temporary Wheat Reserves Act</i>	2 ^e supp. c. 31	<i>Loi sur les réserves provisoires de blé</i>
	1972-73 last grant year, as confirmed by Canadian Wheat Board.		Dernière année de subventions: 1972-1973; comme le confirme la Commission canadienne du blé.
U-1	<i>Unemployment Assistance Act</i>	U-1	<i>Loi sur l'assistance chômage</i>
	Terminated in 1966, when Canada Assistance Plan, c. C-1, came into force.		Terminée en 1966, lors de la mise en vigueur du régime d'assistance publique du Canada, c. C-1.

80-81-82-83 c. 119	<i>Urea Formaldehyde Insulation Act</i>	80-81-82-83 c. 119	<i>Loi sur l'isolation a l'uree-formol</i>
	Program to be discontinued soon (M. Rosenberg, General Counsel, Consumer and Corporate Affairs).		Ce programme prendra fin bientôt (M. Rosenberg, avocat général, Consommation et Affaires des corporations).
V-2	<i>Veterans' Benefit Act</i>	V-2	<i>Loi sur les avantages destinées aux anciens combattants</i>
	Made WW-II veterans Acts applicable to Korean War veterans.		Rendait les dispositions des lois concernant les anciens combattants de la Deuxième guerre mondiale applicables aux anciens combattants de la guerre de Corée.
V-3	<i>Veterans Insurance Act</i>	V-3	<i>Loi sur l'assurance des anciens combattants</i>
	Quickly diminishing clientele; WW-II and Korean War.		Clientèle diminuant rapidement; Deuxième guerre mondiale et guerre de Corée.
V-4	<i>Veterans' Land Act</i>	V-4	<i>Loi sur les terres destinées aux anciens combattants</i>
	Idem.		Idem.
V-5	<i>Veterans Rehabilitation Act</i>	V-5	<i>Loi sur la réadaptation des anciens combattants</i>
	(Re)establishment grants after WW-II and Korean War.		Subventions visant la réadaptation des anciens combattants après la Deuxième guerre mondiale et la guerre de Corée.
W-3	<i>Marine and Aviation War Risks Act</i>	W-3	<i>Loi sur les risques de guerre en matière d'assurance maritime et aérienne</i>
	Very limited application (wartime).		Application très limitée (temps du guerre).
W-4	<i>War Service Grants</i>	W-4	<i>Loi sur les indemnités de services de guerre</i>
	Gratuities at end of WW-II and Korean War.		Gratifications accordées à la fin de la Deuxième guerre mondiale et de la guerre de Corée.

THURSDAY, May 28, 1987

Le JEUDI 28 mai 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SEVENTH REPORT

SEPTIÈME RAPPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-5, An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 31, 1987, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de Loi S-5, Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 31 mars 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président

JOAN B. NEIMAN

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 27, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons, met this day at 5.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We are happy to have with us again Professor Hubbard, who has appeared before us with respect to in previous incarnations of Bill S-5. We asked him to come back to allay any concerns we might have with our latest version of the marriage bill so that we can expedite its passage through the Senate.

Senator Fairbairn: Does Senator Flynn agree with Bill S-5?

The Chairman: I think that he does. He has had a copy of it, and I understand that this is his preferred version. I don't think he has any problem with it. Of course, Senator Flynn is overseas and will not be here for this meeting, but I am sure he has no objection to the bill.

I will ask Professor Hubbard to make whatever remarks he has prepared, and then you may have some questions for him.

Professor H. Albert Hubbard, Q.C., Dean, Faculty of Law, Common Law Section, University of Ottawa: Apparently the only controversial aspect of Bill S-5 is the manner in which it deals with adoption.

Senator Nurgitz: Or does not.

Professor Hubbard: Or does not. The original bill, Bill S-13, remained silent with respect to adoption, apparently on the assumption that the current law does not prohibit marriages between persons who are related by adoption. When the committee was considering Bill S-13, it felt that that was the way the law ought to be. However, because the legal question was not completely free from doubt, it was felt that for the sake of clarity the bill should be amended to state expressly that marriages are not prohibited by reason of a relationship of adoption. In the process of considering that, it was decided instead, for some reason, that such marriages should be prohibited. Thus Bill S-2 was drafted to indicate that persons related by adoption, either lineally or as siblings, could not marry. I understand further that Senator Flynn objected to that and suggested a compromise under which the relationship of parent and child by adoption would come within the prohibited degrees, but the relationship of siblings by adoption would not. That compromise is now embodied in Bill S-5.

Whether that is a good thing or a bad thing is clearly not a legal question but is a matter of policy. I have no particular expertise in that regard, but I can say that in my personal opinion the compromise suggested is quite excellent. The law of England prohibits marriage between persons related lineally by adoption, but it does not prohibit siblings by adoption from

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 27 mai 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi S-5, Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées, se réunit aujourd'hui à 17 h 30 pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Nous sommes heureux d'avoir de nouveau avec nous le professeur Hubbard qui a comparu déjà au sujet des versions précédentes du projet de loi S-5. Nous lui avons demandé de revenir pour calmer toutes les inquiétudes que nous pourrions encore avoir au sujet de la dernière version du projet de loi sur le mariage, de façon que nous puissions en accélérer l'étude au Sénat.

Le sénateur Fairbairn: Le sénateur Flynn est-il d'accord sur le projet de loi S-5?

La présidente: Je pense que oui. Il en a reçu copie et je crois savoir que c'est la version qu'il préfère. Je ne pense qu'il y voie un problème quelconque. Naturellement, le sénateur Flynn étant à l'étranger, il ne peut assister à cette réunion, mais je suis sûre qu'il n'a aucune objection à faire sur le projet de loi.

Je demanderai maintenant au professeur Hubbard de présenter son exposé, s'il en a préparé un, et ensuite vous pourrez lui poser des questions.

Le professeur H. Albert Hubbard, c.r., Doyen, faculté de droit, section de Common Law, université d'Ottawa: Il semble que le seul point controversé du projet de loi S-5 soit la façon dont il traite de l'adoption.

Le sénateur Nurgitz: Ou n'en traite pas.

M. Hubbard: En effet. Le projet de loi initial, le projet de loi S-13, ne dit rien au sujet de l'adoption, apparemment parce que la loi actuelle n'interdit pas les mariages entre personnes apparentées par adoption. Lorsque le Comité a étudié le projet de loi S-13, il a été d'avis qu'il devait en être ainsi. Toutefois, comme il subsistait encore quelques doutes d'ordre juridique, on a cru bon, pour plus de précision, d'amender le projet de loi et d'énoncer expressément que la parenté par adoption ne constitue pas un motif d'interdiction du mariage. En chemin, on a décidé, pour une raison quelconque, que ces mariages devraient être interdits. Le projet de loi S-2 a donc prescrit que les personnes apparentées par adoption, en ligne directe ou collatérale, ne pourraient pas s'épouser. Je crois savoir que le sénateur Flynn n'était pas d'accord là-dessus et a proposé, en guise de compromis que le premier type de parenté par adoption constitue un motif d'interdiction, mais non le second. Ce compromis est maintenant sanctionné dans le projet de loi S-5.

Que ce soit une bonne ou une mauvaise chose n'est pas une question de droit, mais de politique. Je n'ai aucune compétence particulière à cet égard, mais à mon avis, le compromis proposé est excellent. La loi anglaise interdit le mariage entre personnes apparentées par adoption en ligne directe, mais non entre frères et sœurs adoptifs, et c'est exactement, ce que pré-

[Text]

marrying—and that is exactly the position of Bill S-5. In England, it was felt that there was a sense of revulsion to a parent marrying a child by adoption. Whether that revulsion should be there is not a matter I am particularly concerned with, but the fact of its existence is important and it is not unseemly that the Senate should be recommending in its bill a law that takes into account the sentiments of the people—and that revulsion may well be the sentiment here; indeed, you may have heard other witnesses indicating that it would not be a good thing for parents to marry their adopted children.

Certainly, a clear distinction can be drawn between that and the relationship of siblings by adoption. Siblings by adoption are not related through any volition of their own—they have had no choice; but an adoptive parent has made the choice of adopting another person, and should live with that choice. Now siblings who are related by adoption may, for some reason, wish to marry—as, for example, in the case that came before this committee many years ago of the young couple who were related as brother and sister by adoption, but who lived together and had children. They were not acting against the law—the law does not prohibit such conduct. All they wanted to do was to get married in order to legitimize their relationship and make things better for their children and to reconcile themselves with their church. The church was in favour of it, but it was thought at the time that perhaps the law prohibited them from marrying, and so they came to the Senate seeking an exemption. The Senate was prepared to grant it, but concluded that that was unnecessary because the law did not prohibit such marriages. They were told to go and get married, and their bishop was told, “Yes, they can get married in the church.”

What I see in the bill as it is presently drafted is a reaction to the sensitivity of a wide spectrum of the population that would not want to see parents being capable of marrying their children by adoption. Parents have a certain authority over their children as they are growing up, and it would be unseemly if adoptive parents were in any position to take advantage of that authority with respect to future relationships such as marriage. On the other hand, the bill does not prohibit siblings from getting married, should they choose to do so somewhere down the line. I find, personally, that the substance of the bill is quite acceptable.

I gather, however, that there is some fear that the constitutionality of the bill may be in doubt with respect to its touching upon adoption. First, there can be no doubt in anyone's mind that the Parliament of Canada has the exclusive legislative authority with respect to the capacity to marry, which comes under Section 91.26 of the Constitution Act: Marriage and Divorce. The provinces have no jurisdiction to legislate expressly or directly on capacity to marry. They cannot create a prohibition on the basis of a relationship, nor can they permit persons to marry who fall within relationships within which marriage is presently prohibited by federal law. So I have no doubt about the capacity of Parliament to pass Bill S-5.

There is a further question, however. What about the provincial authority to affect, incidentally, the capacity to marry? Where the law is not so clear. An argument could be made that

[Traduction]

voit le projet de loi S-5. Au Royaume-Uni, on répugnait en quelque sorte à ce qu'un parent épouse son enfant adoptif. Peu importe que cette répugnance soit justifiée ou non, mais le fait qu'elle existe est important et il n'est pas inconvenant que le Sénat recommande que le projet de loi tienne compte des sentiments de la population, qui sont peut-être réels. En effet, vous avez peut-être entendu d'autres témoins s'opposer à ce que des parents épousent leur enfant adoptif.

Il faut certainement distinguer entre cette parenté et celle qui — entre eux les enfants adoptifs qui sont apparentés sans le vouloir; ils n'ont pas eu leur mot à dire; mais une personne qui choisit d'en adopter une autre doit assumer les conséquences de son choix. Il peut arriver que des frères et sœurs adoptifs, veuillent s'épouser. Rappelez-vous cette affaire dont a été saisi le comité il y a des années, où un frère et une sœur adoptifs vivaient ensemble et avaient des enfants. Ils ne contrevenaient pas à la loi qui n'interdit pas de telles relations. Ils voulaient simplement s'épouser pour légitimer leur relation, améliorer le sort de leurs enfants et pouvoir eux-mêmes se reconcilier avec leur église. Celle-ci appuyait leur décision, mais on croyait à l'époque que la loi interdisait peut-être ce genre de mariage. Le couple s'est donc adressé au Sénat pour obtenir une exemption. Le Sénat était disposé à la leur accorder, mais il a conclu que c'était inutile parce que la loi n'interdisait pas de tels mariages. Il leur a dit d'aller se marier et on a prévenu leur évêque qu'il n'y avait aucun empêchement légal à cela.

Ce projet de loi me semble refléter la réaction d'une vaste gamme de citoyens qui ne veulent pas que des parents puissent épouser leurs enfants adoptifs. En effet, les parents exerçant une certaine autorité sur leurs enfants qui grandissent, il serait inconvenant qu'ils puissent tirer profit de cette autorité dans de futures relations comme un mariage. Par ailleurs, le projet de loi n'interdit pas à des frères et sœurs adoptifs de s'épouser s'ils le veulent. Personnellement, le projet de loi me semble au fond, tout à fait acceptable.

J'ai l'impression toutefois qu'on craint que la constitutionnalité du projet de loi puisse être contestée puisqu'il touche à la question de l'adoption. Premièrement, personne ne peut douter que le Parlement du Canada a le pouvoir exclusif de légiférer en matière d'aptitude au mariage cette autorité lui est conférée par l'article 91.26 de la Loi constitutionnelle, mariage et divorce. Les provinces n'ont aucune compétence pour légiférer expressément ou directement à ce sujet. Elles ne peuvent créer une interdiction fondée sur une relation de parenté, ne peuvent permettre à des personnes de s'épouser si elles ont, entre elles, un degré de parenté en raison duquel la loi fédérale leur interdit à l'heure actuelle de se marier. Je ne doute donc nullement du droit du Parlement à adopter le projet de loi S-5.

Il y a une autre question toutefois. Que dire de l'autorité provinciale de modifier indirectement l'aptitude au mariage? Ici la loi n'est pas très claire. Bien sûr, les provinces pourraient

[Text]

the provinces could, in their provincial legislation dealing with adoption, not directly and expressly but incidentally, through indirection, prohibit a marriage. That could simply be one of the effects of the legislation. My view is that, even there, this would be unconstitutional and that the legislation should be read down so that it would not have that effect in constitutional law.

However, assuming that that view were incorrect, and that the provincial legislation could have that effect, nevertheless, it would, under the paramountcy doctrine, be overridden by Bill S-5 if it were passed, so that what would result would be a clear and uniform law right across Canada, and there could be no doubt as to its validity and enforcement.

In fact, it is a logical impossibility for the Parliament of Canada to enact a law dealing with the prohibited degrees of relationship that would not have a direct impact on adoption. Let me begin this way. If the legislation expressly refers to adoption, either by prohibiting persons related by adoption from marrying or permitting it expressly, it clearly has an impact on adoption. If the legislation remains silent, it also has an impact on adoptive relationships because it continues the present law in effect, and the present law either prohibits or permits such marriages, depending upon how the controversy is dealt with in the courts across Canada. If this is not dealt with expressly in the present legislation, then the legislation, without its silence, will not only have an impact on adoptive relationships, but will leave the law in a state of uncertainty.

The situation with which you are faced reminds me of a recent cartoon. The scene is set in hell. There are two doors. The devil and the condemned person are standing before these doors. On the top of one door it says, "Damned if you do", and on the top of the other it says "Damned if you don't." The devil is saying, "Come on, come on, make up your mind!" I would urge Parliament to make up its mind because no matter what it does, it will affect adoptive relationships. It might as well do it expressly, clearly and uniformly for the whole of Canada.

That was the general statement I wanted to make and I am quite prepared to answer questions.

Senator Godfrey: I am confused. When you talk about affecting adoptive relationships, are you saying that this bill encroaches upon provincial rights?

Professor Hubbard: No, I do not mean that it encroaches upon provincial legislation; not at all. The law on the institution of adoption, as you find it in the various provinces, is respected completely by Bill S-5. Bill S-5 has that law as its starting point.

It is impossible for the law, as I have indicated, not to affect adopted persons. It affects them either by saying, "Because you two are related by adoption, you cannot get married," or by saying to them, "Despite the fact that you are related by adoption, you may get married." It has to have that effect no matter what you do. That is simply consequential. It is does not impinge upon the provincial authority to determine

[Traduction]

dans leurs lois relatives à l'adoption, interdire un mariage non pas directement ni expressément, mais indirectement. C'est exactement ce qui pourrait arriver en raison du silence du projet de loi à cet égard. J'estime que même là, les provinces agiraient inconstitutionnellement et que la loi devrait être appliquée de façon à ne pas donner lieu à une telle interprétation du droit constitutionnel.

Toutefois, si mon interprétation est incorrecte et que la loi provinciale puisse avoir cette portée, il n'en reste pas moins qu'en raison du principe de prépondérance elle serait infirmée par le projet de loi S-5 s'il est adopté, de sorte qu'il n'y aurait qu'une loi uniforme et précise pour tout le Canada, et qu'il ne subsisterait aucun doute quant à sa validité et à son application.

En fait, il est impossible logiquement que le Parlement du Canada adopte une loi sur les degrés de parenté qui font obstacle au mariage, sans que cela n'ait une incidence directe sur l'adoption. Ainsi, si la loi traite expressément de l'adoption, soit en interdisant à des personnes apparentées par adoption de s'épouser ou en le leur permettant, elle a nettement une incidence sur l'adoption. Si la loi est muette, elle n'en a pas moins une incidence sur la parenté par adoption parce qu'elle prolonge la loi actuelle et que la présente loi soit interdit, soit permet de tels mariages, selon le tour que prennent les choses devant les tribunaux du Canada. Si la question n'est pas réglée par l'actuel projet de loi, non seulement la loi aura-t-elle une incidence, même si elle ne parle pas de la parenté par adoption, mais elle restera imprécise.

La situation à laquelle nous faisons face me fait penser à un dessin animé tout récent. La scène se passait en enfer. Il y avait deux portes portant chacune une inscription. «Vous êtes perdu si vous entrez» et «vous êtes perdu si vous n'entrez pas» et le diable disait: Allons, allons décidez-vous». J'invite donc le Parlement à prendre une décision parce que, quoi qu'il fasse, elle aura une incidence sur la parenté par adoption. Autant alors se prononcer expressément, clairement et uniformément pour tout le Canada.

Après cet exposé général, je suis tout à fait disposé à répondre aux questions.

Le sénateur Godfrey: Je ne comprends pas très bien. Lorsque vous parlez de répercussions sur la parenté par adoption, voulez-vous dire que ce projet de loi empiète sur les droits des provinces?

Le professeur Hubbard: Non, absolument pas. Le projet de loi S-5 respecte les lois provinciales sur l'adoption, qu'il prend d'ailleurs comme point de départ.

La loi exerce nécessairement des effets sur les personnes adoptées, en leur interdisant ou permettant de s'épouser. C'est la conséquence logique. Elle n'empiète pas sur la compétence provinciale pour décréter qu'une province devrait instituer un régime d'adoption. La province pourrait supprimer tout à fait l'adoption et même l'interdire. Elle n'empiète pas sur les conditions prescrites pour l'adoption. Elle n'affecte en aucune

[Text]

whether there should be an institution of adoption within the province. They could cancel it and say that nobody could be adopted. It does not impinge upon the conditions they set for adoption. It does not affect, in any way, the administration of the adoption laws provincially. It simply takes into account existing provincial law and builds upon that in much the same way as federal law can build upon many laws of a provincial character by taking them into account for tax purposes—or for all kinds of purposes.

Senator Nurgitz: Professor Hubbard, I am trying to understand completely the statement with which you concluded with respect to what would happen if we did not legislate at all with respect to adoption, that is, if paragraph 2(2)(a), which says, "... lineally by consanguinity or adoption," were not included. Tell me again the status of the law if that were included.

Professor Hubbard: In my view, there would be no prohibition against marriage between persons related lineally by adoption.

Senator Nurgitz: All we have done is to affect the lineal side, that is the mother-adopted son and father-adopted daughter relationship, and we have put in that prohibition; is that correct?

Professor Hubbard: That is correct.

As I understand it, one of the original purposes of Bill S-13 was to unfetter Canadian citizens and reduce the number of prohibitions. What is happening here, I believe, is that a prohibition is being created.

However, the law is not entirely clear and it can be argued that the current law does already prohibit such a marriage. I believe that the argument is not a valid one and I do not think it would stand up. I must say that it is a point that is not entirely clear.

Senator Nurgitz: Has it not been tested?

Professor Hubbard: It was tested in the Alberta Court of Appeal and the decision taken there was that there was no prohibition, which is the position that I assert is correct. The only time it has been tested in a court of appeal the effect of the decision was to indicate that there is no prohibition. I do believe that a prohibition is being created here, but the bill makes it clear that there is no prohibition against siblings by adoption intermarrying.

Senator Nurgitz: On the question of the provincial rights with respect to the performance of a ceremony of marriage, which is solely within the provincial rights, what standards, under normal circumstances, do provinces impose? Are they the same throughout? Are all the Marriage Acts in the provinces identical?

Professor Hubbard: They were not the last time I looked at them. They are parallel. They are very similar but there are differences.

This particular bill really does not impinge on that sort of legislation. Most of the provincial Marriage Acts indicate nowhere, usually in an appendix of some sort, a list of prohibitions and that list is simply an incorporation by reference of

[Traduction]

manière l'administration des lois provinciales sur l'adoption. Elle ne fait que tenir compte de la législation provinciale existante, sur laquelle elle s'appuie de la même façon que la loi fédérale s'appuie sur nombre de lois provinciales, en en tenant compte à des fins fiscales ou à toutes sortes d'autres fins.

Le sénateur Nurgitz: Monsieur Hubbard, j'essaie de saisir tout à fait la déclaration que vous avez faite en guise de conclusion indiquant ce qui se produirait, si nous ne légiférions pas du tout à l'égard de l'adoption, c'est-à-dire si l'alinéa 2(2)a), «... en ligne directe, par consanguinité ou adoption», n'était pas inclus. Dites-moi encore quel serait le statut de la loi, advenant cette exclusion.

M. Hubbard: Il n'y aurait, à mon avis, aucune interdiction de mariage entre les personnes apparentées en ligne directe par adoption.

Le sénateur Nurgitz: Nous n'avons fait que toucher le côté ligne directe, c'est-à-dire la parenté qui existe entre le fils adoptif et la mère et la fille adoptive et le père, et nous en avons fait une interdiction; est-ce juste?

M. Hubbard: C'est juste.

Si j'ai bien compris, l'un des buts originaux du projet de loi S-13 était de libérer les citoyens canadiens et de réduire le nombre des interdictions. Or il arrive ici, semble-t-il, que l'on crée une interdiction.

Toutefois, la loi n'est pas tout à fait claire et l'on pourrait prétendre que la loi actuelle interdit déjà un mariage de ce genre. Mais je ne crois pas que cet argument soit valide et qu'il résisterait à l'analyse. J'avoue que c'est un point qui reste à élucider.

Le sénateur Nurgitz: N'a-t-il point été éprouvé?

M. Hubbard: Il l'a été: la Cour d'appel de l'Alberta a décidé qu'il n'y avait là aucune interdiction, c'est-à-dire qu'elle a pris la position que je crois juste. La seule fois que le tribunal a été appelé à se prononcer sur ce point, il a jugé qu'il n'existait pas d'interdiction. Je crois vraiment que nous en créons une aujourd'hui. Un peu plus loin, il est dit clairement qu'il n'y a aucun empêchement au mariage entre enfants adoptifs.

Le sénateur Nurgitz: À propos des droits provinciaux au sujet de la célébration du mariage, qui est entièrement du ressort provincial, quelles sont, normalement, les critères que la province impose? Sont-ils les mêmes partout? Toutes les lois provinciales sur le mariage sont-elles identiques?

M. Hubbard: Elles ne l'étaient pas, la dernière fois que je les ai consultées. Elles sont parallèles, c'est-à-dire similaires, mais il subsiste des différences.

Le présent projet de loi n'empiète réellement pas sur ce genre de lois. La plupart des lois provinciales sur le mariage donnent habituellement en annexe une liste des interdictions, qui est simplement une consécration de la loi fédérale dans sa

[Text]

the federal law as it presently stands—or at least as they understand it, because it is not all that clear. That is one of the beauties of this act: it will finally clear up some of the problems.

Senator Nurgitz: None of them have made reference to adoption.

Professor Hubbard: No. Even if provinces were to take the view that they were going to prohibit siblings by adoption from marrying, they do not have that jurisdiction, and they cannot usurp that jurisdiction by the subterfuge of saying, "We are not saying that they lack the capacity to marry; all we are saying is that we will not give them a licence to marry, and we have the jurisdiction, under solemnization legislation, not to give a licence." That would be a thinly disguised usurpation of federal authority.

Let me give a far-out illustration to make my point abundantly clear. Suppose, for some strange reason, a province wanted to prevent white people from marrying black people. The province could not say, "We have no intention of saying that white people and black people do not have the capacity to marry each other, but we are saying that we will not issue a licence to a white person which will enable him or her to lawfully solemnize a marriage with a black person." That would be totally abhorrent. That is just an exaggeration to make a point, the point being that the provinces cannot do by subterfuge what they cannot do directly. They cannot usurp Parliament's power to deal with the prohibited degrees.

Senator Nurgitz: Under the solemnization statute in my province, two males were denied the right to a licence to marry. It was tested in court at least at the Queen's Bench level and the ruling of the Provincial Registrar of Marriages was upheld.

Professor Hubbard: What generally happens, as I understand it, is that these functionaries, registrars, secretaries or whatever they are, have instructions not to grant licences to persons in various kind of circumstances. For instance, if they see that someone, in filling out the application forms for the licence, has indicated that he or she has been divorced, they pause and they ask the applicant for evidence of the divorce. Suppose that it was a foreign divorce or a foreign Decree of Nullity, there are provisions in the Ontario Marriage Act which allow a lawyer to be employed to write an opinion as to the validity of the foreign Decree of Divorce or Annulment. That is then deposited with the court. Based on that legal opinion, a licence will be issued. However, the province does not thereby say that the marriage is therefore valid.

If by some error the registrar gives a licence to marry to a man and a woman who are blood brother and sister, that does not make their marriage valid. So all that is happening in this instance is that the registrar is saying, "I will not give a licence to any couple to marry where the law, whether it be provincial or federal, would prohibit that marriage, because I do not want to give a licence to do something that is illegal."

In the case of two persons of the same sex wishing to marry, that is a question of capacity to marry, and the common law, which still governs this particular aspect of capacity, is that a

[Traduction]

forme actuelle—ou à tout le moins, telle que les provinces la comprennent, parce que la loi fédérale n'est pas tout à fait claire. C'est justement l'avantage de la présente loi de finalement mettre au clair certaine ambiguïté.

Le sénateur Nurgitz: Aucune de ces lois ne parle d'adoption.

M. Hubbard: Non. Même si les provinces décident d'interdire le mariage de personnes apparentées par adoption, elles n'en ont pas la compétence et elles ne sauraient s'en revêtir en prétextant que sans interdire le mariage. Elles ne délivreraient pas aux intéressés une licence de mariage, ce qui est leur droit en vertu de la Loi sur la célébration du mariage. Ce serait là une usurpation, à peine voilée de l'autorité fédérale.

Je vais vous donner un exemple pour mieux illustrer ma pensée. Supposons que, pour quelque étrange raison, une province veuille empêcher les mariages entre blancs et noirs. Elle ne pourrait pas prétendre ne pas vouloir interdire le mariage entre blancs et noirs, en refusant tout simplement à un blanc la licence qui lui permettrait de s'unir légalement avec une noire et vice-versa. Ce serait tout à fait répugnant. J'exagère ici pour bien expliquer ma pensée et montrer que les provinces ne sauraient, par subterfuge, faire ce qu'elles ne peuvent directement. Elles ne peuvent pas usurper les pouvoirs du Parlement en ce qui concerne les degrés de parenté interdits.

Le sénateur Nurgitz: En vertu de la loi de célébration dans ma province, deux hommes se sont vu refuser la licence de mariage. Le cas a été présenté au tribunal du Banc de la Reine et le décision du registraire provincial des mariages a été approuvée.

M. Hubbard: En général, ces fonctionnaires, registraires, secrétaires ou autres, ont des instructions leur interdisant d'accorder des licences dans des circonstances déterminées. Par exemple, si le fonctionnaire provincial s'aperçoit par le formulaire de demande de licence que l'intéressé(e) est divorcé(e), il lui demandera un document établissant le divorce. S'il s'agit d'un divorce ou d'un décret d'annulation étrangers la loi ontarienne sur le mariage autorise le recours à un avocat qui donnera son opinion quant à l'un ou l'autre de ces documents, qui sont ensuite remis au tribunal. Une licence peut éventuellement être délivrée sur la foi de cette opinion juridique. Toutefois, la province ne se prononce pas sur la validité du mariage.

Si le registraire accorde par erreur une licence à des futurs conjoints qui sont frère et sœur, le mariage n'en est pas valide pour autant, car le registraire ne saurait poser un geste illégal en délivrant une licence dans des circonstances où la loi provinciale ou fédérale interdit le mariage.

Si deux personnes du même sexe veulent se marier, la chose se résume à la capacité de contracter mariage, c'est-à-dire au droit commun, qui régit encore cette capacité et prescrit que le mariage est l'union d'une femme avec un homme. La définition

[Text]

marriage is a union between a man and a woman. This is based upon the definition in the House of Lords decision—

Senator Nurgitz: You are referring to *Hyde v. Hyde and Woodmansee*.

Professor Hubbard: That is the case.

Senator Nurgitz: It is the union of one man and one woman for the term of their natural life to the exclusion of all others.

Professor Hubbard: That is correct. That definition is still federal law and it relates to capacity; and it is on that basis that the registrar would have taken the decision not to issue the licence.

Senator Nurgitz: Professor Hubbard, when we were considering Bill S-13 and Bill S-2, or one of the bills in connection with which you came to help us, quite a bit of reference was made to the Australian experience. Very quickly, how have they dealt with the adoption aspect there?

Professor Hubbard: They do not appear to have gone into the merits of the matter to the same extent that you have. They simply assimilated the adoption relationship. The law here is that siblings by adoption cannot marry either. They simply took the relationships created by adoption and said that they would be dealt with in the same way and to the same extent as relationships by consanguinity, without assigning reasons for doing so. In England, subsequently, they said, "No. We find some reason to feel revulsion about the lineal relationship but not with siblings"; so in England they have permitted, they do permit, siblings by adoption to marry—which is what is in Bill S-5.

The Chairman: We thank you very much, Professor Hubbard.

Professor Hubbard: You are most welcome.

The Chairman: Honourable senators, if there are no further questions, shall we report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: That concludes our session until tomorrow morning at 9.30 a.m., which will be *in camera* and, I hope, will not be too long.

The committee adjourned.

[Traduction]

tion utilisée ici est tirée d'un jugement rendu par la Chambre des Lords.

Le sénateur Nurgitz: Vous faites allusion sans doute à la cause *Hyde c. Hyde et Woodmansee*.

M. Hubbard: Précisément.

Le sénateur Nurgitz: Il s'agit de l'union d'un homme et d'une femme pour le reste de leur vie.

M. Hubbard: C'est juste. On trouve encore cette définition dans la loi fédérale; elle se rapporte à la capacité et ce n'est que sur cette base que le registraire peut refuser une licence.

Le sénateur Nurgitz: Lorsque nous avons étudié les projets de loi S-13 et S-2, ou l'un des autres projets de loi au sujet desquels nous vous avons consulté nous avons parlé à maintes reprises de l'expérience australienne. En deux mots, comment traitent-ils là-bas cette question d'adoption?

M. Hubbard: Ils ne semblent pas l'avoir approfondie autant que nous. Ils ont simplement assimilé le lien de parenté par adoption. La loi australienne interdit également le mariage entre frère et sœur adoptifs. Elle a simplement assimilé le lien de parenté par adoption au lien de parenté par consanguinité, sans donner de raisons. L'Angleterre a dit plus tard qu'elle répugnait à autoriser le mariage entre parents et enfants adoptifs, mais non entre enfants adoptifs, comme le fait le projet de loi S-5.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Hubbard.

M. Hubbard: De rien, monsieur le président.

Le président: Honorables sénateurs, si vous n'avez plus d'autres questions, proposez-vous de faire rapport du projet de loi sans modification?

Des voix: D'accord.

Le président: Je lève donc la séance jusqu'à demain matin, à 9 h 30, alors que nous nous réunirons, brièvement je l'espère, à huis clos.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the University of Ottawa:

Professor H. Albert Hubbard, Q.C., Dean, Faculty of Law,
Common Law Section.

De l'Université d'Ottawa:

Le professeur H. Albert Hubbard, c.r., doyen, Faculté de
Droit, Section de Common Law.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Thursday, June 11, 1987

Issue No. 22

Seventeenth proceedings on:

Consideration of the subject-matter of Bill C-15,
“An Act to amend the Criminal Code
and the Canada Evidence Act”

First and complete proceedings on:

Consideration of Bill S-10, “An Act to revive
Yellowknife Electric Ltd. and to provide
for its continuance under the
Canada Business Corporations Act”

INCLUDING:

The Report of the Committee on Bill S-10

APPEARING:

(On the subject-matter of Bill C-15)

The Honourable Ray J. Hnatyshyn, P.C., M.P.
Minister of Justice and
Attorney General of Canada

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Le jeudi 11 juin 1987

Fascicule n° 22

Dix-septième fascicule concernant:

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15,
«Loi modifiant le Code criminel
et la Loi sur la preuve au Canada»

Premier et seul fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi S-10, «Loi reconstituant la
société Yellowknife Electric Ltd. et prévoyant sa
prorogation sous le régime de la Loi sur les
sociétés commerciales canadiennes»

Y COMPRIS:

Le rapport du Comité sur le Projet de loi S-10

COMPARAÎT:

(Sur la teneur du Projet de loi C-15)

L'honorable Ray J. Hnatyshyn, c.p., député
ministre de la Justice et
procureur général du Canada

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Le Moyne
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury
Hastings	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman
Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Le Moyne
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury
Hastings	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, June 2, 1987:

“Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Bielish, that the Bill S-10, An Act to revive Yellowknife Electric Ltd. and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Bielish, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 novembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 2 juin 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Bielish, que le Projet de loi S-10, Loi reconstituant la société Yellowknife Electric Ltd. et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Bielish, que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 11, 1987
(31)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:00 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Godfrey, Hastings, Lewis, Neiman and Nurgitz. (7)

In attendance: From the Senate of Canada: Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel and *from the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: (On the subject-matter of Bill C-15), the Honourable Ray J. Hnatyshyn, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses:

(On the subject-matter of Bill C-15),

From the Department of Justice:

Mr. R. G. Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section;

Mr. N. H. Avison, Senior Criminal Justice Policy Coordinator, Policy, Programs and Research Branch.

(On Bill S-10),

Mr. Glen Scott, Counsel for the Petitioner.

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. R. Digby Viets, Chief, Legal Division, Corporations Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act".

The Minister made a statement and with the other witnesses answered questions.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 2nd, 1987, commenced consideration of Bill S-10, intituled: "An Act to revive Yellowknife Electric Ltd. and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act".

The witnesses made statements and answered questions.

The Honourable Senator Lewis moved,—

That Bill S-10 be reported to the Senate, without amendment.

The question being put on the motion, it was,—
Resolved in the affirmative.

It was—

Agreed, That a Sub-committee of 5 members be established

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 JUIN 1987
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Godfrey, Hastings, Lewis, Neiman et Nurgitz. (7)

Également présents: Du Sénat du Canada: M. Mark Audcent, légiste adjoint et conseiller parlementaire, et *de la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparaît: (Sur la teneur du Projet de loi C-15), l'honorable Ray J. Hnatyshyn, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Témoins:

(Sur la teneur du Projet de loi C-15),

Du ministère de la Justice:

M. R. G. Mosley, avocat général, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale;

M. N. H. Avison, coordonnateur principal de la politique en matière de justice pénale, Direction de la politique, programmes et recherche.

(Sur le Projet de loi S-10),

M. Glen Scott, conseiller du pétitionnaire.

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. R. Digby Viets, chef de la Division du contentieux, Direction des corporations.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le Comité reprend l'étude de la teneur du Projet de loi C-15, «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

Le ministre fait une déclaration et, en compagnie des autres témoins, il répond aux questions.

Conformément à son ordre de renvoi du 2 juin 1987, le Comité entreprend l'étude du Projet de loi S-10, «Loi reconstituant la société Yellowknife Electric Ltd. et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Lewis propose:—

Que le Projet de loi S-10 soit rapporté au Sénat sans amendement.

La motion, mise au voix, est adoptée.

Il est *convenu*: Qu'un sous-comité de cinq membres soit créé dans le but d'étudier la *premier rapport du comité chargé de*

or the purpose of examining and reporting upon the *First Report of the French Constitutional Drafting Committee*.

It was—

Agreed, That the Chairman, and the Honourable Senators Flynn, Le Moyne, Cogger, and one more to be named by the Chairman and Deputy Chairman form the said Sub-committee.

It was—

Agreed, That the Sub-committee be authorized to report from time to time to the Standing Committee.

It was—

Agreed, That the Sub-committee be empowered to incur expenses for purposes of meeting, providing they be pre-authorized by the Chairman of the Standing Committee.

At 1:08 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

la rédaction de la Constitution et français et d'en faire rapport.

Il est *convenu*: Que le président et les sénateurs Flynn, Le Moyne, Cogger, plus un autre membre, soient nommés par le président et le vice-président dudit sous-comité.

Il est *convenu*: Que le sous-comité soit habilité à faire rapport de temps à autre au comité permanent.

Il est *convenu*: Que le sous-comité soit autorisé à faire des dépenses pour ces réunions, sous réserve de leur approbation préalable par le président du Comité permanent.

A 13 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, June 11, 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-10, An Act to revive Yellowknife Electric Ltd. and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 2, 1987, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente

JOAN B. NEIMAN

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 11 juin 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-10, Loi reconstituant la société Yellowknife Electric Ltd. et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 2 juin 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 11, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11 a.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-15, to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act and Bill S-10, to revive Yellowknife Electric Ltd. and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are extremely pleased to have the Minister of Justice, the Honourable Ray Hnatyshyn, with some familiar officials from the Department of Justice with us this morning. Mr. Mosley has appeared before the committee many times previously. I understand he will be prepared to stay and answer any additional questions if the minister has to leave before our questioning is completed.

We are very pleased to have you here, Mr. Minister, to give us the opportunity of expressing a few of the thoughts we have had as we have reviewed this legislation, and some of the general concerns we feel. Perhaps you should know that we have held over 20 meetings on the subject matter of this bill. We have heard from some excellent and very informative expert witnesses from every field that will be affected by this legislation and its administration, if it is passed. I understand that you have been furnished with a copy of some of the questions that are on our minds. We would be pleased to hear your opening comments, following which we will have questions.

Hon. Ray J. Hnatyshyn, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada: Thank you, Madam Chairman, and members of the committee. Allow me to introduce my officials. Mr. Mosley is the Senior General Counsel, Criminal Law-Family Law Policy Branch. Also accompanying me this morning is Mr. Neville Avison, Senior Criminal Justice Co-Ordinator, Department of Justice. As you have indicated, you had an opportunity of meeting some months ago with these officials when the committee was conducting a pre-study of the bill.

I would appreciate the opportunity of making a few introductory remarks, after which I will be happy to respond to questions which the members of the committee may have. I would like to start by thanking the members of the standing Senate committee for the work that has already been done in regard to this bill. Certainly, I have been briefed on the fact that the committee has taken an active role with respect to this legislation. I have been impressed by the energy and professionalism with which the committee organized its schedule to meet with various witnesses. Certainly, care and attention have been shown by members of the committee in the questioning of those who have appeared before them. I was also impressed by the congruency in evidence which was gathered from different witnesses before this committee and from those heard by the legislative committee of the House of Commons. Evidence from witnesses has been immensely helpful in the consider-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 11 juin 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s'est réuni ce jour à 11 heures afin d'étudier le projet de loi C-15 modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada et le projet de loi S-10 reconstituant la société Yellowknife Electric Ltd. et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Mesdames et Messieurs, nous sommes très heureux d'avoir parmi nous l'honorable Ray Hnatyshyn, ministre de la Justice, accompagné de responsables bien connus du ministère de la Justice. M. Mosley a déjà comparu à plusieurs reprises devant le Comité. Je crois qu'il est prêt à rester pour répondre aux questions pour le cas où le ministre devrait nous quitter avant la fin de l'interrogatoire.

Nous sommes très heureux de vous avoir parmi nous, monsieur le Ministre. Cela va nous permettre de vous faire part de certaines réflexions qui nous sont venues au cours de l'étude de ces textes législatifs ainsi que de certains problèmes généraux qui se posent à nous. Peut-être serait-il bon de préciser que nous avons eu 20 séances pour étudier la question. Nous avons entendu des témoignages excellents et très informatifs de la part des personnes provenant de différents secteurs et qui seront touchées par cette loi et par son application, si elle est votée. Je crois qu'on vous a remis une liste de quelques-unes des questions qui nous préoccupent. Nous serons heureux d'entendre vos remarques liminaires avant de passer aux questions.

L'honorable Ray J. Hnatyshyn, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada: Merci, madame la présidente et mesdames et messieurs les membres du Comité. Permettez-moi de vous présenter mes collaborateurs. M. Mosley, avocat général principal, Division de la politique du droit en matière pénale; M. Neville Avison, coordonnateur principal de la justice pénale, ministère de la Justice. Comme vous l'avez dit, vous avez déjà eu l'occasion il y a quelques mois de rencontrer ces responsables lorsque le comité faisait une étude préliminaire du projet de loi.

J'aimerais profiter de l'occasion pour faire quelques remarques liminaires après lesquelles je serais heureux de répondre aux questions que les membres du comité pourraient avoir à me poser. Je vais commencer par remercier les membres du comité sénatorial permanent pour le travail qu'ils ont déjà accompli pour ce projet de loi. Soyez certains que j'ai été informé du rôle de premier plan qu'a joué le comité concernant ce texte législatif. J'ai été impressionné par l'énergie et le professionnalisme avec lesquels le comité a mis au point son programme pour rencontrer les divers témoins. Les membres du comité ont ensuite fait preuve de prudence et d'intérêt en interrogeant les témoins qui ont comparu devant eux. J'ai également été impressionné par la grande uniformité des témoignages qui ont été recueillis par ce comité ainsi que par le Comité législatif de la Chambre des communes. Ces témoignages ont été d'une très grande utilité pour l'étude de ce projet de loi si

[Text]

ation of this bill, which has much significance for children and young people in Canada. I am grateful for the generous expressions of support that have been given to the bill by the overwhelming majority of witnesses who appeared before this committee and the committee of the House of Commons.

The committee will be aware that as a result of the evidence heard by the legislative committee, certain significant amendments were made to the bill, which was then reported back to the House. Some issues in this bill are breaking new ground for Canadian criminal law and for the law of evidence. New offences are being proposed, and new proposals for the better management of trials in which a child victim is involved. I attach great importance to developing the legislative proposals so that they are as effective as possible in protecting the rights of these young victims. At the same time, as Minister of Justice, I have a special responsibility to ensure that the rights of the accused are also protected appropriately and, where there is a risk of some conflict between these two, to ensure that an equitable balance is struck.

Apart from the two main initiatives undertaken in the bill, the opportunity has been taken to amend the Criminal Code to remove certain outdated offences. In addition, it has been possible to make the offences gender free; in other words, all crimes that may be committed on female victims may also be committed on male victims, and each crime may be committed by a male or a female offender. This is of importance when the requirements of the Canadian Charter of Rights and Freedoms is considered and the provision that there be no discrimination based on sex.

Let me first deal with the proposed new offences. The bill seems to rationalize the current law relating to abusive sexual acts involving children and young persons. If the acts are done without the consent of the victim, then the incident should fall squarely within the Criminal Code provisions dealing with sexual assault. If, however, the acts are done with the consent of the person who is the victim in the eyes of the law, then new offences will be most relevant. The effect of these new offences, in addition to the retention of present sexual assault provisions, is that males and females aged 14 or over may consent to sexual touching by anyone. However, persons in positions of trust may not abuse that trust by touching those aged 14 but under age 18 for whom they have responsibility.

As was proposed by the Badgley Committee and the Special Committee on Pornography and Prostitution, commonly known as the Fraser Committee, the age of 18 years has been set as the age of sexual autonomy. After age 18, persons may consent freely to legal sexual activities with anyone. Incest, bestiality and necrophilia will continue to be crimes, as will be the commission of indecent acts.

The following change is recommended by the legislative committee; the crime of buggery will be renamed "anal intercourse". The present age of consent to buggery in private by

[Traduction]

important pour les enfants et les jeunes canadiens. Je suis reconnaissant aux témoins pour l'appui qu'ils ont manifesté dans leur très grande majorité à l'égard du projet de loi, aussi bien devant ce comité que devant celui de la Chambre des communes.

Le comité sait sans doute que, suite aux témoignages recueillis par le Comité législatif, certaines modifications importantes ont été apportées au projet de loi qui a été soumis une nouvelle fois à la Chambre. Certains aspects du projet de loi constituent des innovations en matière de droit pénal au Canada et en matière de droit de la preuve; on propose en effet d'introduire de nouveaux délits et de nouvelles propositions législatives soient adoptées afin qu'elles garantissent le plus efficacement possible les droits de ces jeunes victimes. En même temps, à titre de ministre de la Justice, j'ai eu la responsabilité particulière de veiller à ce que les droits des accusés soient également garantis comme il convient et, lorsqu'il y a risque de conflits entre les deux, de faire en sorte de trouver le juste milieu.

En dehors des deux principales initiatives contenues dans le projet de loi, on a saisi l'occasion pour modifier le Code criminel afin d'en retirer certaines infractions dépassées. De plus, il a été possible de faire que les délits s'appliquent aux deux sexes; en d'autres termes, tous les crimes qui peuvent être commis sur des victimes de sexe féminin peuvent aussi l'être sur des victimes de sexe masculin et tout crime peut être commis par un délinquant de sexe masculin ou féminin. C'est un fait important si l'on tient compte des exigences de la Charte canadienne des droits et libertés et de sa disposition concernant la non-discrimination se fondant sur le sexe.

Commençons par les nouveaux délits proposés. Le projet de loi semble rationaliser le droit actuel en matière d'agressions sexuelles perpétrées à l'encontre d'enfants ou de jeunes. Si les actes sont faits sans le consentement de la victime, l'incident relève entièrement des dispositions du Code criminel relatives aux agressions sexuelles. Si toutefois ces actes sont commis avec le consentement de l'intéressé qui est la victime aux yeux de la loi, ces nouvelles infractions seront d'une grande utilité. Outre qu'elles permettent de garder les dispositions en vigueur relatives aux agressions sexuelles, elles autorisent les garçons et les filles de 14 ans et plus à consentir à des contacts sexuels de la part de quiconque. Cependant, les personnes qui sont en situation de confiance ne peuvent pas abuser de cette confiance pour avoir des contacts sexuels avec les jeunes âgés de 14 ans et plus, mais de moins de 18 ans, dont ils sont responsables.

Comme proposé par le Comité Badgley et le Comité spécial sur la pornographie et la prostitution, plus communément appelé le Comité Fraser, l'âge de l'autonomie sexuelle a été fixé à 18 ans. Après 18 ans, toute personne peut consentir librement à des actes sexuels licites avec quiconque. L'inceste, la bestialité et la nécrophilie continueront à être des crimes, de même que la perpétration d'actes d'indécence.

Le Comité législatif a recommandé les modifications suivantes: le crime de pédérastie est désormais appelé «relations sexuelles anales». L'âge actuel auquel les adultes peuvent con-

Text]

two adults is 21. The bill reduces that age to 18, in line with the concept of sexual autonomy, and consistent with the age of majority fixed by the provinces.

To ensure that a great deal of the normal sexual activity carried on by young people and children under the age of 14 is not illegal under these provisions, a special defence has been suggested by the legislative committee. This would provide that where a "victim" is aged 12 but under age 14, and the "offender" is aged 12 but under age 16, and is less than two years older than the victim and not in a position of authority, a defence based on consent will be available to charges for the new offences and for sexual assault, section 246.1.

A defence based on consent will not be available for more serious sexual assaults. These proposals seek to ensure that normal consensual sexual exploration will not be made criminal. It should be emphasized that this is a defence that can be raised. If there is evidence that consent was not truly there, the offences will still have been committed.

This may have some importance given that there is evidence that youngsters aged 12 and aged 14 can sexually abuse those younger than they are. Children under 12 would be totally protected and no sexual touching of children under 12 by a person over 12, the age of criminal responsibility, will be legal.

Let me next mention the arrangements proposed in the bill to help ensure that child victims have access to the criminal justice system by ensuring that they can give account of the incidents of victimization.

There was almost unanimous approval amongst witnesses who appeared before this committee and the legislative committee for the proposition that a conviction for an offence of child sexual abuse could be obtained on the evidence of a child alone; that is to say, evidence without corroboration. Other proposals in the bill seemed not to gain such acceptance and were modified by the legislative committee's proposals. So the "sufficient intelligence" test originally proposed in the bill was seen as being unduly restrictive. A majority of witnesses urged that the test should be the child's capacity to respond to questions. It was noted that this was the standard adopted in several jurisdictions in the United States, and that no difficulty was experienced in cases where such a standard was adopted.

The trier of fact, whether that be a judge or a jury, would now have the responsibility of determining the weight to be attributed to the child's evidence. As always, when even adult witnesses are heard, the weight to be given to the evidence is a factor taken into account by the trier of fact.

Another area relating to the reception of evidence by children is the videotape proposal. Under the present law, there is nothing to prevent the police or child-care authorities from making a videotape record of an interview during which a child recounts the circumstances of an alleged sexual abuse. Such a videotape could be used to reduce the number of times a child

[Traduction]

sentir à se livrer à la pédérastie dans l'intimité est de 21 ans. Le projet de loi ramène cet âge à 18 ans conformément à la notion d'autonomie sexuelle et à l'âge de la majorité fixé par les provinces.

Le Comité législatif a proposé un moyen de défense particulier pour faire en sorte que la plupart des relations sexuelles normales qu'ont les jeunes et les enfants de moins de 14 ans ne soient pas illégales en vertu de ces dispositions. De ce fait, lorsque la «victime» est âgée de 12 ans mais de moins de 14 ans et que le «délinquant» est âgé de 12 ans mais de moins de 16 ans, est de moins de deux ans l'ainé de la victime et n'est pas en situation d'autorité à son égard, il sera possible d'avancer le consentement comme moyen de défense pour les accusations relatives aux nouvelles infractions et aux agressions sexuelles, selon l'article 246.1.

Il ne sera pas possible de fonder sa défense sur le consentement pour les agressions sexuelles plus graves. Ces propositions permettent d'éviter que les tentatives sexuelles normales faites avec le consentement soient des actes criminels. Il faut cependant souligner que l'on peut avancer une telle défense. S'il est prouvé qu'il n'y ait pas eu véritablement consentement, les infractions seront réputées commises.

Cela peut être d'une certaine importance étant donné qu'il est prouvé que les jeunes de 12 et 14 ans peuvent abuser sexuellement de plus jeunes qu'eux. Les enfants de moins de 12 ans seront entièrement protégés et tous les contacts sexuels qu'aura une personne de plus de 12 ans, l'âge de la responsabilité pénale, avec un enfant de 12 ans restent illégaux.

Je vais ensuite parler des dispositions du projet de loi permettant de garantir aux enfants qui sont les victimes l'accès au système judiciaire en leur permettant de rendre compte des incidents dont ils ont été les victimes.

Les témoins qui ont comparus devant le comité législatif ont approuvé à peu près à l'unanimité la proposition selon laquelle on peut accuser quelqu'un d'avoir agressé sexuellement un enfant sur la seule foi du témoignage de l'enfant; c'est-à-dire sur le témoignage sans corroboration. D'autres propositions du projet de loi semblent ne pas avoir été aussi bien acceptées et ont été modifiées selon les propositions du Comité législatif. La condition de la compréhension suffisante originalement inscrite dans le projet de loi a été ressentie comme inutilement restrictive. La majorité des témoins ont demandé à ce que cette condition soit la capacité de l'enfant à répondre aux questions. On a fait remarquer que c'était la norme adoptée par plusieurs juridictions américaines et que cela n'avait pas posé de problèmes dans les cas où cette norme avait été adoptée.

Le juge des faits, qu'il s'agisse d'un juge ou d'un jury, aura maintenant la responsabilité de décider du poids à accorder au témoignage de l'enfant. Comme toujours, même lorsque ce sont des adultes qui déposent, le poids à accorder aux témoignages est un facteur dont le juge des faits tient compte.

En ce qui concerne le recueil des témoignages d'enfants, il y a une autre proposition; je veux parler des enregistrements magnétoscopiques. Aux termes de la loi actuelle, rien n'empêche la police ou les responsables de la garde d'enfants de faire l'enregistrement magnétoscopique d'une entrevue au cours de laquelle l'enfant relate les circonstances des prétendus actes de

[Text]

has to go over the story to different police officers, child-care workers, and so forth. In its own right, such a videotape could do much to reduce the stress on a child victim during the time inquiries are being made. The real difficulty arises in the arrangements to use such a videotape as evidence during the legal proceedings against an accused.

Originally, the bill proposed two tests that would have to be satisfied before such use could be made of the videotape: that it was made soon after the incident complained of; and that the child adopt the contents of the video recording as truth during testimony.

The first test was, again, felt by witnesses to be too restrictive. Many children could not bring themselves to disclose the fact of their abuse, so a test based on "soon after the incident" would exclude many children. Further, disclosures are rarely complete on the first hearing. Additional details and additional incidents may be disclosed at later times as the child gains confidence. The proposal is now for the videotape to be heard if it is created within a reasonable time after the incident is disclosed, and it would be available for the courts to determine what is a "reasonable time" in each set of circumstances.

Other changes deal with the accused. While the bill originally proposed that the accused be removed from the court to view proceedings on closed-circuit television while the alleged victim testifies, as amended the proposal is now for the child witness to be removed or to be screened so that the child need not see the accused. These provisions will ensure the fundamental right of the accused to be present in the court room at all times during the trial.

These are, I think, the major initiatives and the most significant changes which have been brought to the bill.

I would like to conclude by again congratulating the members of the committee on the extent of the work that they have completed so far and to assure members of the committee that I and my officials will do all that can be done to help them in the remaining phase of their work.

Honourable senators, we do face a situation which has developed in the public consciousness now, in relatively recent times, and has been brought to our attention by the Badgley report, in particular, as a serious social problem we face in our country. Some of the statistics that have been brought forward by the Badgley Commission indicate that somewhere in the vicinity of 50 per cent of all women in our country have at one time or another been victims of unwanted sexual interference—80 per cent of those while they were children—and 33 per cent of males. These are incredible pieces of information. I am informed that there has been a substantial increase in the incidence of reported cases. There has been an increase in the last two or three years of somewhere between 25 and 50 per cent of reporting of child sexual abuse instances.

What we have here is a responsible and balanced attempt to deal with the situation in the Criminal Code which does strike, I think, a very reasonable balance in terms of the rights of the

[Traduction]

violence sexuelle. Cet enregistrement peut être utilisé afin d'éviter que l'enfant n'ait à répéter l'histoire aux agents de police, puis aux responsables de la garde d'enfants, etc. En soi, un tel enregistrement peut beaucoup contribuer à réduire le stress d'un enfant victime durant les enquêtes. C'est la manière dont on utilise cet enregistrement comme preuve pendant le procès de l'accusé qui pose de véritables problèmes.

À l'origine, le projet de loi proposait deux conditions pour que l'enregistrement soit ainsi utilisé: qu'il ait été fait peu après l'incident faisant l'objet de la plainte et que l'enfant déclare, au cours du témoignage, que le contenu de l'enregistrement constitue la vérité.

Les témoins ont encore une fois jugé la première condition trop restrictive. Beaucoup d'enfants ne parviennent pas à révéler les détails de leur agression, la condition de la proximité de l'incident excluait donc de nombreux enfants. De plus, les révélations sont rarement complètes lors d'une première audition. L'enfant peut, au fur et à mesure qu'il prend confiance, ajouter des détails et des incidents supplémentaires à sa révélation. On propose donc maintenant d'entendre l'enregistrement magnétoscopique s'il a été réalisé dans un délai raisonnable après la révélation de l'incident et de laisser les tribunaux fixer ce «délai raisonnable» pour chaque cas particulier.

Les autres modifications portent sur l'accusé. Le projet de loi original proposait qu'on fasse sortir l'accusé de la salle d'audience pour qu'il suive les débats sur une télévision en circuit fermé pendant le témoignage de la victime présumée. Après modification, on propose maintenant de faire sortir l'enfant qui témoigne ou de le protéger d'un paravent afin qu'il ne voie pas l'accusé. Ces propositions tiennent compte du droit fondamental de l'accusé d'être présent dans la salle d'audience à tout moment du procès.

Telles sont, à mon sens, les principales initiatives et les modifications les plus importantes qui ont été apportées au projet de loi.

Je terminerai en félicitant une nouvelle fois les membres du comité pour l'énorme travail qu'ils ont accompli et je tiens à leur assurer que mes collaborateurs et moi-même ferons tout notre possible pour les aider dans ce qu'il leur reste à faire.

Mesdames et messieurs, le public est maintenant conscient de la situation qui nous occupe et qui a été révélée par le rapport Badgley notamment; cette situation constitue un grave problème social pour notre pays. Certaines des statistiques avancées par la Commission Badgley indiquent que près de 50 p. 100 de toutes les femmes de notre pays ont, à un moment ou à un autre, été les victimes de relations sexuelles indésirées—dans 80 p. 100 des cas, alors qu'elles étaient encore enfants—et qu'il en est ainsi pour 33 p. 100 des hommes. Ce sont des renseignements incroyables. On m'a informé qu'il y avait eu une augmentation importante du nombre des incidents déclarés. Il y a eu une augmentation au cours des deux ou trois dernières années de l'ordre de 25 p. 100 à 50 p. 100 des cas d'agressions sexuelles d'enfants déclarées.

Par ce projet de loi, on tente de permettre au Code criminel de corriger cette situation de façon réfléchie et juste, tout en garantissant à l'accusé des droits équitables. Il y a une autre

[Text]

accused. An important development that has also taken place here is that there is for the first time, recognition, of the rights of the child victim. That is to say, children do have rights and, as far as possible, they should be allowed to bring forward their evidence and to have their complaints heard on the same basis as any other person in this country.

We have tried to make these changes, which I think are progressive moves forward and will assist us in dealing with a very important social problem we face in our country.

Thank you. I and my officials will be glad to respond to any questions.

Senator Fairbairn: Thank you and welcome.

There are a couple of issues that have bothered me during our hearings because I do not fully understand how they will be dealt with. One is the videotaping of witnesses. Could you tell us exactly how you envisage the videos being used in the court and, second, what your attitude is towards formulating regulations that would govern how the videos were taken because of the tremendous power that a camera has in the way it is used to convey impressions? As you know, strict rules were imposed in the House of Commons when cameras were allowed in.

Mr. Hnatyshyn: We are charting new waters, obviously, in Canada with respect to this matter. We have had the benefit of some experience in the United States.

Let me say at the outset that in terms of the use of videotaped testimony, the provisions in the act are permissible. They are not going to be used in every case but there are certain cases in which it may be appropriate and facilities are available whereby the receipt of this evidence should be allowed.

In terms of the amendments to the legislation that you are now considering, as I have already indicated in my remarks, the fact of the presentation of this material would always be subject to the child's accepting the content of what is included on the videotape and being subject to cross-examination on any elements. It is not a question of receiving some type of presentation, as it were, without the ability to cross-examine fully on the propositions put forward. This, therefore, is not, I think, something that will be capable of abuse if you have the right to fully cross-examine, and if there are any inconsistencies that are obvious on the basis of the evidence presented, it will be the same as if that evidence were given *viva voce* in the courtroom by the witness on the stand.

What we are trying to do here is understand the reality that when a complaint is laid by a child of tender years, or any child victim, if this information is given soon after the incident and at the time of the disclosure, at least, it allows the child, in a setting which is not forbidding, not that formal, to give a story in his or her own words. Under normal circumstances, they would have to be examined by a crown prosecutor. However, this is a different situation. What we are trying to do now is facilitate the bringing forward of this testimony in a way which will allow the children to bring the story forward, but

[Traduction]

révolution qui s'est produite en ce qu'on reconnaît pour la première fois les droits des victimes lorsqu'il s'agit d'enfants. Cela revient à dire que les enfants ont des droits et que, dans la mesure du possible, ils devraient être autorisés à témoigner et à saisir la justice de leurs plaintes comme tout autre citoyen canadien.

Nous avons essayé d'apporter ces modifications qui constituent, je crois, de réels progrès et qui nous aideront à résoudre le grave problème social que connaît notre pays.

Merci. Mes collaborateurs et moi-même serons très heureux de répondre aux questions.

Le sénateur Fairbairn: Merci. Soyez le bienvenu.

Il y a quelques problèmes qui me préoccupent depuis le début des auditions parce que je ne vois pas tout à fait comment on va les résoudre. Le premier concerne les enregistrements magnétoscopiques des témoins. Pouvez-vous nous dire exactement comment vous envisagez d'utiliser ces enregistrements au tribunal et ensuite quelle sera votre attitude à l'égard de règlements régissant la façon dont ces enregistrements sont réalisés, car on sait quel pouvoir incroyable peut avoir une caméra selon la manière dont on l'utilise pour faire passer des impressions? Comme vous le savez, on a instauré des règles très strictes lorsque les caméras ont eu droit de cité à la Chambre des communes.

M. Hnatyshyn: Nous explorons un nouveau terrain au Canada à cet égard. Nous avons bénéficié des expériences réalisées aux États-Unis.

Je dois dire pour commencer que, pour ce qui est de l'utilisation des témoignages enregistrés, la loi indique qu'on peut les autoriser. Ils ne le seront pas dans tous les cas, mais dans certaines circonstances ce moyen peut constituer une bonne solution lorsqu'on dispose des installations nécessaires pour recevoir des témoignages sous cette forme.

Pour ce qui est des modifications de la loi que vous étudiez actuellement, comme je l'ai déjà dit au cours de mes remarques liminaires, la présentation d'un tel document dépendra toujours de l'approbation du contenu par l'enfant et d'un contre-interrogatoire relatif à chaque élément. Il n'est pas question de recevoir un exposé sans avoir la possibilité de vérifier tout ce qui est avancé. Je pense donc qu'il ne sera pas possible de tricher si ce droit de vérification complète existe et si des incompatibilités sont manifestes dans le témoignage présenté; ce sera comme pour un témoignage donné de vive voix en salle d'audience par un témoin qui se tient à la barre.

Nous essayons ici de comprendre la situation réelle, à savoir que lorsqu'un enfant d'un âge tendre ou tout enfant qui est une victime porte plainte, si ces renseignements sont donnés peu après l'incident ou au moment de la révélation, cela permet du moins à l'enfant de donner les faits dans ses propres termes dans un cadre qui n'est pas imposant, ni trop officiel. En temps normal, il faudra qu'il soit examiné par un procureur de la couronne. Mais nous avons là une situation différente. Ce que nous essayons de faire maintenant, c'est de faciliter ce témoignage afin de permettre aux enfants de dire les faits en leur faisant bien comprendre qu'ils sont responsables de tout ce

[Text]

with the full understanding that they will be accountable for everything they say on that videotape. There is a balance.

In terms of the question of application of standards and so on, there have been some consultations with provincial authorities across the country in order to ensure that there is a common approach. Mr. Mosley reminds me that there are demonstration projects which will be funded and which will allow us to analyze the appropriate application of this.

Provision has been made in the bill—which I was quite happy to agree to and, in fact, I think I suggested—to have this matter referred back. An amendment has been made to allow the act, under these provisions, to be referred back to Parliament after a period of four years in order to have us revisit this whole area and make sure it is working effectively and to see where we can improve the legislation, if that is possible. Of course, during this period of four years we will continue to monitor any demonstration cases to make sure there is no defect which is counter-productive to the criminal justice system.

Senator Nurgitz: It seems to me that, at some point, we heard from our American friends that the great hope of the videotape turned out to be less than they expected. I was more interested, perhaps, in Mr. Mosley's comment than yours—perhaps we are always more interested in his comment than yours.

Mr. Hnatyshyn: "Is this a Conservative audience?" as Mr. Diefenbaker would say.

Senator Fairbairn: Not all of us.

Senator Nurgitz: What the videotape has turned out to be, in many jurisdictions there, is a great aid or tool on the investigative side, that is, leading up to trial. They have had the benefit of it during the investigation and they have not had to put the child through 20 or 30 runs of telling the story. I was interested in your comment on that.

Mr. Hnatyshyn: I will ask Mr. Mosley to finish off the job of convincing you. As I pointed out, this is permissive. I think you will find, on this type of approach that, clearly, there have been some mixed reviews but, on balance, I think it is available and those who have the experience would say that it is an option that is available to them which they think is helpful and is helpful in the process of justice. Mr. Mosley, do you have any specific comment?

Mr. R. G. Mosley, Senior General Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice: Madam Chairman, the honourable senator is quite right that one of the great benefits to be obtained from the use of videotape is in the investigative phase so that you are not constantly re-interviewing the child. It captures the child's recollection, at an early stage, of what transpired. That, of course, could be done with or without the specific amendment in question.

The videotape may also be useful in cases where the child finds it very difficult to give the evidence in court or even in an adjoining room or behind a screen, but is in a position to recognize the previous statement that he or she has given through

[Traduction]

qu'ils disent au cours de l'enregistrement. Il faut arriver à un certain équilibre.

Pour ce qui est de l'application de normes, nous avons procédé à des consultations avec les responsables provinciaux de tous les pays tout entier afin de nous assurer d'une attitude commune. M. Mosley me rappelle qu'il existe des projets de démonstration qui vont être financés et qu'ils nous permettront d'étudier la juste application de ce genre de mesure.

Le projet de loi prévoit de renvoyer cette question, et j'ai été très heureux d'accepter cela; je pense en fait l'avoir suggéré moi-même. Une modification a été introduite, en vertu de ces dispositions, autorisant la loi à être renvoyée devant le Parlement après une période de quatre ans afin qu'on puisse réviser toute cette question, vérifier que le système fonctionne bien et voir éventuellement s'il est possible d'améliorer encore le texte législatif. Il est évident qu'au cours de cette période de quatre ans, nous allons continuer à vérifier toutes les affaires qui surviendront de démonstration afin de nous assurer qu'il n'y a pas d'erreur qui irait à l'encontre du système judiciaire.

Le sénateur Nurgitz: Il me semble avoir entendu de la part de nos amis américains que tous les espoirs qu'ils plaçaient dans les enregistrements magnétoscopiques ne se sont pas réalisés comme prévu. Les remarques de M. Mosley m'ont sans doute davantage intéressé—elles nous intéressent, semble-t-il, toujours plus que les vôtres!

M. Hnatyshyn: «Sommes-nous devant un auditoire conservateur», comme dirait M. Diefenbaker.

Le sénateur Fairbairn: Pas totalement.

Le sénateur Nurgitz: Il s'est avéré que les enregistrements magnétoscopiques, dans de nombreuses juridictions américaines, ont été d'un grand secours et ont constitué un outil très utile au moment de l'enquête préliminaire au procès. Cela a eu pour effet permis de ne pas demander à l'enfant de répéter 20 ou 30 fois son histoire. Vos remarques à cet égard m'ont paru intéressantes.

M. Hnatyshyn: Je demanderai à M. Mosley d'achever de vous convaincre. Comme je l'ai indiqué, c'est une possibilité. Vous constaterez sans doute que ce genre d'attitude entraîne des commentaires mitigés, mais, à tout bien peser, c'est une possibilité et ceux qui en ont fait l'expérience pourront vous dire que c'est une solution qu'ils peuvent choisir et qu'ils jugent utile pour eux-mêmes et pour l'administration de la justice. M. Mosley, avez-vous des remarques particulières à faire?

M. R. G. Mosley, avocat général principal, Politique et matière pénale, ministère de la Justice: Madame la présidente, l'honorable sénateur a tout à fait raison de dire que l'un des grands avantages de l'utilisation des enregistrements magnétoscopiques consiste à éviter, lors de l'enquête, les nombreuses interrogatoires de l'enfant. Il est ainsi possible de fixer les souvenirs de l'enfant assez rapidement après la révélation. Évidemment, cela pourrait être fait avec ou sans la modification en question.

L'enregistrement peut également être utile lorsque l'enfant du mal à témoigner en salle d'audience ou même dans une salle voisine ou derrière un paravent, mais qu'il est à même d'admettre que ses déclarations préalablement enregistrées

[Text]

the medium of the videotape and to confirm for the trier of fact that that is what happened. The child may find it difficult to elaborate on what happened, in the atmosphere of the actual proceedings, but will recognize the previous statement that he or she made on the videotape. Its value, in those circumstances, for evidentiary purposes, would be great.

Senator Doyle: On that same question, is it the intention to set down, at some point, regulations, guidelines or directions to those who will be making the videotapes? I am referring to those who will be determining editing processes as well as the actual filming. Will the police be doing this, psychiatrists or who?

Mr. Hnatyshyn: We have had some discussions with provincial authorities who have the basic, fundamental responsibility and jurisdiction for the administration of justice. I believe that they are, in the provincial jurisdictions, looking at the possibility of developing a set of guidelines, in the course of the administration of justice, as to the way in which these matters should be dealt with.

Another protection is that the judge will have control of the proceedings with respect to the kind of evidence or presentation that is made.

I can only say that, in the final analysis, the judge will be able to comment with respect to evidence and the defence counsel will, of course, have an opportunity to question with respect to the process adopted and the way in which the presentation was made. There is an opportunity for cross-examination, it seems to me, at a number of levels to make sure that the message that is given is subject to the closest scrutiny. The rights of the accused will be fully protected in that regard.

I suspect that experience will probably dictate that there will be certain guidelines which will be determined by provincial attorneys general in respect to the admission. The courts themselves, in the development of the jurisprudence will undoubtedly, on the basis of experience, be helpful in that regard and a judicial precedent will be established that certain types of presentations are not acceptable.

It seems to me that the basic principle will be that the evidence will have to be, essentially, in the same tenor, style and tone that one would expect in the course of giving evidence in court. In other words, I would not visualize any presentation being acceptable as evidence where there was some manifest production going into it. I almost hate to mention it in a trivial way, but I am thinking of background music or anything at all. We would have a plain, unadulterated presentation of a child in normal circumstances giving the story.

Senator Doyle: Unedited?

Mr. Hnatyshyn: If there is any suggestion of tampering for effect, I would think that will probably be regarded by the court as unacceptable.

Senator Doyle: There would be no tricks such as close-ups?

Mr. Hnatyshyn: The analogy would be to having a similar type of presentation—and Mr. Mosley can comment on this—that of the child being in the court giving evidence seated in the witness box.

[Traduction]

sont exactes et de confirmer au juge des faits que c'est ce qui s'est produit. Il peut être difficile à un enfant de donner des détails sur l'incident dans le cadre d'un procès, mais il lui est possible de reconnaître ses déclarations antérieures filmées. L'enregistrement a donc une très grande valeur probante en l'occurrence.

Le sénateur Doyle: À cet égard, j'aimerais savoir si on a l'intention de mettre au point, à un moment ou un autre, des règlements, des directives pour ceux qui vont faire ces enregistrements? Je veux parler de ceux qui vont décider des procédés de montage des films et de ceux qui vont faire les prises de vues. S'agira-t-il de policiers, de psychiatres ou autres?

M. Hnatyshyn: Nous avons discuté avec les responsables provinciaux de l'administration de la justice. Je crois qu'à l'échelle provinciale on envisage de mettre au point un ensemble de directives, dans le cadre de l'administration de la justice, portant sur la manière dont ces questions vont être traitées.

Il y a une autre garantie, à savoir que ce seront les juges qui décideront de la forme que prendra le témoignage ou l'exposé.

Tout ce que je puis dire, c'est qu'en définitive le juge pourra faire des remarques sur le témoignage et que l'avocat de la défense pourra, bien sûr, poser des questions sur le procédé adopté et sur la manière dont la chose a été présentée. Il est donc possible de procéder à des contre-interrogatoires à divers niveaux permettant d'étudier de près le message. Les droits de l'accusé seront entièrement garantis à cet égard.

J'imagine que l'expérience entraînera la nécessité d'instaurer des directives qu'il reviendra aux procureurs généraux des provinces de mettre en place. Les tribunaux eux-mêmes pourront sans aucun doute être utiles en se fondant sur l'expérience du déroulement des procès et on parviendra à établir un précédent judiciaire interdisant certains types d'exposés.

Il devra, me semble-t-il, y avoir un principe de base selon lequel les témoignages devront être de la même teneur, du même style et du même ton que ce qu'on peut attendre en salle d'audience. En d'autres termes, on ne pourra accepter les témoignages enregistrés dans lesquels une certaine mise en scène est évidente. Je regrette d'avoir à être aussi précis, mais je veux parler de musique de fond ou autre. Il faudra que ce soit le film ordinaire, naturel d'un enfant racontant normalement son histoire.

Le sénateur Doyle: Sans montage?

M. Hnatyshyn: S'il y a risque que l'enregistrement ait été retouché pour avoir plus d'effet, je pense que le tribunal le considérerait comme inacceptable.

Le sénateur Doyle: Aucun truc de métier ne serait autorisé, comme les gros plans?

M. Hnatyshyn: Il faudrait que l'enregistrement soit comparable au témoignage d'un enfant en salle d'audience lorsqu'il comparait à titre de témoin. M. Mosley pourra peut-être vous en dire davantage.

[Text]

Mr. Mosley: Yes.

Mr. Hnatyshyn: I should say that there is some provision contemplated with respect to assisting the child to articulate the difficulty. This is another question that the courts would be watching. They would use the assistance of dolls and other things to demonstrate the act that was perpetrated. This would be available in the courtroom. There would be no changes whether it was presented on a videotape or in the courtroom itself. There would be devices to assist the child in articulating the assault that took place.

Senator Doyle: And I suppose there would be some effort to instruct the judges themselves as to this marvellous new device.

Mr. Mosley: Yes. We do, of course, offer to the judiciary whatever assistance they ask for, in terms of attending educational seminars, and so on. They will no doubt concern themselves with how this will work in practical terms. I think it is important to note that there will be some room for local variation, because what may work in Winnipeg may not be appropriate in a smaller centre. So the enactment does not set out restrictive terms as to how the procedure would be followed in court. Those who will be responsible for its introduction in the courtroom will be concerned with the type of matter you have raised, senator, and will be anxious to avoid any suggestion that the setting has been contrived or that there is some leading of the child in the course of the interview. Those are all points that counsel and the provincial attorneys general are alert to and will be anxious to put into practice. As the minister has indicated, provincial attorneys general may well wish to establish guidelines for the use of this procedure in each jurisdiction.

Mr. Hnatyshyn: Senators may be interested in hearing something of the experience in the United States. Mr. Avison might briefly outline what the experience has been down there.

Mr. N. Avison, Senior Criminal Justice Policy Co-ordinator, Department of Justice: The tests that have been used in the United States setup are, of course, quite stringent, because in some states the child need not appear and the videotape is the sole record of the child's giving evidence. But in the generality one will find that there is a single camera and a single camera angle chosen to show the interview room, and it will show everyone in the room including the questioner and the child responding. A clock will be visible, so that one will be able to observe the passage of time, to observe that the tape has not had five minutes clipped out of it. In cases where children are shy and diffident and keep putting their head down, there could be a second camera in the room, but both of the cameras would be running all of the time—so one would see the scene on one tape and then on the second tape. The tapes are traditionally then copied immediately and one is kept under seal in court offices while the second is the one which is used for investigative purposes.

As the minister has said, there is an opportunity for the children to use dolls, or whatever—a drawing, if that is appropriate—and a supportive adult is frequently present. You can see the extent of the interaction with the supportive adult, and,

[Traduction]

M. Mosley: Oui.

M. Hnatyshyn: Je dois dire qu'on envisage certaines dispositions permettant d'aider l'enfant à révéler les détails difficiles. C'est une autre question que les tribunaux suivront de près. Ils se serviront de poupées ou autres pour montrer la façon dont l'acte a été perpétré. Cela pourrait se passer également en salle d'audience. Il ne devrait donc pas y avoir de différences que le témoignage soit enregistré ou qu'il se passe en salle d'audience. Nous nous servons d'objets pour aider l'enfant à décrire l'agression dont il a été la victime.

Le sénateur Doyle: J'imagine qu'on fera des efforts pour montrer aux juges eux-mêmes ce nouveau moyen formidable.

M. Mosley: Oui. Nous offrons bien sûr au corps judiciaire toute l'aide qu'il nous demande, qu'il s'agisse d'assister à des séminaires éducatifs ou autres. Il n'y a pas de doute que les juges se poseront des questions sur la manière dont ce système va fonctionner dans la pratique. Je crois qu'il faut indiquer qu'il y aura certaines variations possibles selon les endroits parce ce que ce qui peut fonctionner à Winnipeg peut ne pas être indiqué dans une plus petite ville. Il n'y a pas de restriction pour la déposition lorsqu'elle se passe en salle d'audience. Ceux qui prôneront les enregistrements en cours de procès prendront garde aux genres de problèmes que vous avez soulevés, monsieur, et veilleront à ce qu'on ne puisse pas envisager que le décor a été arrangé ou qu'on oriente l'enfant pendant sa déposition. Les avocats et les procureurs généraux des provinces sont très conscients de tous ces problèmes et y veilleront pour la mise en pratique. Comme l'a indiqué le ministre, les procureurs généraux des provinces souhaiteront sans doute instaurer des directives relatives à l'utilisation de ce procédé dans chaque juridiction.

M. Hnatyshyn: Peut-être les sénateurs aimeraient-ils en savoir plus sur les expériences réalisées aux États-Unis. M. Avison pourra nous en parler brièvement.

M. N. Avison, coordonnateur principal de la justice pénale, ministère de la Justice: Les conditions imposées aux États-Unis sont bien sûr assez strictes car, dans certains États, il n'est pas nécessaire que l'enfant compare et l'enregistrement constitue le seul document relatif à son témoignage. Mais de manière générale, l'enregistrement se fait avec une seule caméra qui filme toujours sous le même angle et qui montre toute la salle où se passe l'interrogatoire et toutes les personnes présentes, dont celle qui interroge, et l'enfant qui répond. Une horloge y figurera également afin qu'on puisse suivre l'écoulement du temps et vérifier qu'on n'a pas coupé cinq minutes de l'enregistrement. Lorsque les enfants sont timides et méfiants et gardent la tête baissée, il pourra y avoir une deuxième caméra dans la salle, mais les deux caméras filmeront la scène en permanence de sorte qu'on pourra voir la scène sur une bande d'abord, puis sur la seconde. On fait normalement un duplicata des bandes magnétoscopiques aussitôt après et l'une des copies est gardée scellée dans les bureaux des tribunaux tandis que la seconde est utilisée pour l'enquête.

Comme l'a dit le ministre, les enfants peuvent utiliser des poupées ou autres—un dessin, si c'est indiqué—il y a souvent un adulte qui met l'enfant en confiance. On voit ainsi les interactions entre l'adulte en question et l'enfant et de manière

[Text]
generally speaking, leading questions as to details would not be admitted.

Senator Fairbairn: Generally speaking, who does the interviewing?

Mr. Avison: There are three main groups operating in the United States. The police and district attorneys occasionally have child abuse teams which will include police, child psychiatrists, psychologists, health care and child care workers, or the child care providers themselves. In this bill, of course, provided the basic framework of the videotape is adhered to, even a parent could make such a videotape if it were appropriate. It could be made now. The question is, if it is appropriate, could it then be admitted in evidence? But usually it is the child care workers or the police, or a mixture of the two set up by the district attorneys.

The Chairman: We have heard evidence that sometimes it takes many hours, and often more than one session, to elicit all of the evidence from a child. This could turn out to be a painfully long and often repetitious viewing of the tape for the people involved. Has it been the practice in the United States to allow editing or cutting of the tape where it is repetitious, and whether this is done in the presence of counsel for the accused and the family involved; or do they allow it at all? Do they say that once a tape goes in, it must go in whether it is eight hours long and there are only two hours of useful information on it? How is that handled generally?

Mr. Avison: It is handled in both ways. In some states, with the consent of both the district attorney and the defence, you can show abstracts from a tape. But the whole of the tape is made available to both sides. I think it fair to say that in many cases which are heard in the courts, evidence is repetitious, tedious and lasts many hours, and if there is a question as to validity or circumstances in which the recording was made, then I think it would indeed be necessary to sit through it, with all of the child's hesitation and, indeed, on every occasion—whether it was a week later or six weeks later that the child actually went through the evidence—I think it has to be available. I think it is also important that the child should be able to see it in its entirety, otherwise the question of the adoption of the contents then becomes a question of these factors.

Senator Godfrey: I cannot quite figure out how the voir dire would actually be conducted. Would you exclude the jury, have the whole tape gone through; the child then adopts it, and the judge then says, "Okay, bring back the jury" and they go through the tape again?

Mr. Avison: It could be done either with the jury sworn and then removed in the normal voir dire situation, or it could be done as part of the pre-trial motion with the consent of the crown and the defence.

Senator Hastings: Mr. Minister, I welcome your visit this morning, and I want to commend you for the response you have given in this act with respect to child violence. There is a

[Traduction]

générale, les questions demandant insidieusement des détails ne sont pas autorisées.

Le sénateur Fairbairn: De façon générale, qui procède à cet interrogatoire?

M. Avison: Il y a aux États-Unis trois groupes de personnes qui s'en occupent. La police et les procureurs de district ont parfois des équipes spécialisées pour s'occuper des enfants maltraités comprenant des policiers, des pédopsychiatres, des psychologues, des membres des professions de santé et de garde d'enfants ou les gardiens de l'enfant eux-mêmes. Selon le projet de loi, il est possible qu'un parent fasse lui-même l'enregistrement si c'est indiqué du moment qu'il respecte le cadre imposé pour l'opération. Il est possible de le faire maintenant. Reste à savoir si on peut l'admettre comme preuve, étant donné les circonstances? Mais ce sont généralement les gardiens, la police ou les deux à la fois qui sont convoqués par les procureurs de district.

La présidente: Nous avons entendu, lors des auditions, qu'il est parfois nécessaire de passer des heures et sûrement plus d'une séance avant d'arriver à obtenir le témoignage d'un enfant. Ce pourrait donc être un processus long et répétitif que de regarder cet enregistrement. Est-il possible, aux États-Unis, de modifier ou de couper la bande lorsqu'elle est répétitive, et dans ce cas, cela se fait-il en présence de l'avocat de l'accusé et de la famille; ou faut-il tout passer? A-t-on pour habitude de passer un enregistrement de huit heures, même si seulement deux heures sont véritablement utiles? Comment procède-t-on en général?

M. Avison: On procède de l'une et l'autre façon. Dans certains États, avec le consentement du procureur de district et de la défense, on peut montrer des extraits de l'enregistrement. Mais l'une et l'autre partie peuvent demander à voir la totalité de l'enregistrement. Je dois dire que, de manière générale, ces témoignages projetés en salle d'audience sont souvent répétitifs et ennuyeux, et peuvent durer des heures, même si l'on remet en question la validité ou les circonstances de l'enregistrement, je crois qu'il faudrait tout de même le passer intégralement, voir toutes les hésitations de l'enfant et je crois vraiment qu'on doit pouvoir disposer de la totalité de l'enregistrement dans chaque cas, que l'enfant ait effectivement réussi à parler une semaine ou six semaines après. Je pense qu'il est également important que l'enfant le voit dans son intégralité sans quoi la question de la reconnaissance du contenu par l'enfant devient une question de facteurs.

Le sénateur Godfrey: Je ne vois pas très bien comment on va procéder pour le voir-dire. Va-t-on exclure le jury, passer tout l'enregistrement, demander à l'enfant de le reconnaître, puis le juge va demander au jury de rentrer et on va repasser toute la bande?

M. Avison: Cela pourrait se faire en faisant prêter serment au jury en le faisant sortir normalement pendant le voir-dire; on peut aussi l'intégrer, avec le consentement des avocats de la couronne et de la défense, dans les opérations préliminaires.

Le sénateur Hastings: Monsieur le ministre, je suis heureux de votre venue ce matin, et je veux vous féliciter pour la compréhension que vous avez manifestée à l'égard de ce projet de

[Text]

great concern out there about violence in society, and regretably they seem to have turned all of their attention to homicide. There is a feeling that all we have to do is answer that with capital punishment and everything will be solved. But there are many other areas. If we could direct our efforts to child and family violence, we could solve it all, instead of worrying about that 0.4 per cent. You are doing it in this act.

Having said that, I am not so certain of your response with respect to sentencing. Do you really think that we protect victims, as you said in your opening remarks, by sentencing those people, for most of these offences, to custody, to penitentiary, where there is absolutely no answer to their problems or their sickness, their mental disorders—that what we really do is return to society individuals whose problems are aggravated? That is no reflection on the Canadian Penitentiary Service, it does the best it can with the resources we give it. But we have to answer in some more logical manner, which is by intense psychiatric intervention.

My question is: Has the government considered giving specific powers to the courts to order psychiatric treatment, instead of “I recommend psychiatric treatment”—in other words, to order it at a certain institution, instead of saying, “I have to sentence you to three years in a penitentiary and I am recommending psychiatric treatment”? Have you given any consideration to ordering that psychiatric treatment as part of the sentence?

Secondly, with respect to those two new offences—sexual assault and sexual interference—why would you have the same 10-year sentence for sexual interference and sexual assault?

Mr. Hnatyshyn: First, let me say that I know that you have a long and abiding interest in correctional matters and the criminal justice system. Therefore, everything that you ask or do I take very seriously, because I think it is founded on the basis of a good deal of investigation and experience. I will answer as briefly as I can. I will touch on a couple of points that you have raised. With respect to the whole question of sentencing, we should remind ourselves that the sentencing regime penalties provided for in the legislation are maximum sentences—in other words, the judge will have an opportunity of looking at the circumstances and will try to impose the appropriate sentence in accordance with the circumstances of each case. These are not mandatory or minimum sentences; they are maximum sentences.

In terms of whether or not we are, in fact, looking at the whole prospect of having the courts mandate psychiatric treatment, yes we are. In fact, there was a draft bill, or white paper, tabled last June on the act which deals with the mentally disordered, to which I would refer you, which dealt with the whole question of the treatment of people with so-called mental disorders in the criminal system. It tried to look at the situation comprehensively. It started off as a response to the lieutenant

[Traduction]

loi relatif aux actes de violence commis à l'égard d'enfants. On se préoccupe beaucoup de violence dans notre société et il semble qu'on s'attache surtout aux homicides, ce que je déplore. On pourrait croire que la réponse est la peine capitale et que cela va tout résoudre. Mais il y a bien d'autres aspects. Il serait bon qu'on prenne des mesures pour les actes de violences perpétrés en famille ou contre les enfants afin de résoudre ces problèmes au lieu de se préoccuper des 0,4 p. 100. C'est d'ailleurs ce que nous faisons avec ce projet de loi.

Ceci dit, je ne suis pas très sûr de votre réponse pour ce qui est de la condamnation. Pensez-vous vraiment qu'on protège les victimes, comme vous l'avez dit dans vos remarques liminaires, en condamnant ces gens, pour la plupart des infractions, à la prison sachant que cela ne permet pas de remédier à leurs problèmes, à leurs maladies ou à leurs troubles psychiatriques; nous relâcherons en fait dans la société des personnes dont les problèmes se sont aggravés! Cette remarque ne va pas à l'encontre du service pénitentiaire canadien qui fait de son mieux avec les ressources qu'on lui accorde. Il nous faudrait trouver une réponse beaucoup plus logique, en faisant bien davantage appel aux psychiatres.

Ma question est la suivante: Le gouvernement a-t-il envisagé de donner des pouvoirs spéciaux aux tribunaux afin qu'ils puissent ordonner un traitement psychiatrique au lieu de dire: «Je recommande un traitement psychiatrique»; c'est-à-dire de leur permettre de confier les inculpés à des établissements donnés au lieu de dire: «Je vous condamne à trois ans de prison et je recommande un traitement psychiatrique»? Avez-vous envisagé d'ordonner ce traitement psychiatrique comme faisant partie de la condamnation?

Deuxièmement, pour ce qui est des deux nouvelles infractions—les agressions sexuelles et les contacts sexuels—pourquoi devrait-il y avoir la même condamnation à 10 ans de prison pour les deux?

M. Hnatyshyn: D'abord, permettez-moi de vous dire que je connais l'intérêt que vous portez depuis longtemps aux questions d'ordre correctionnel et au système judiciaire en matière pénale. Je prends donc avec le plus grand sérieux tout ce que vous demandez ou faites parce que je sais que cela se fonde sur une bonne dose de recherches et d'expériences. J'essayerai de répondre le plus brièvement possible. Je vais revenir sur deux questions que vous avez soulevées. Pour ce qui est de toute la question de la condamnation, il faut bien savoir que les peines prévues dans la loi sont les peines maximums—en d'autres termes, le juge aura la possibilité de tenir compte des circonstances pour imposer la condamnation correspondante dans chaque cas. Il ne s'agit donc pas de peines obligatoires ou minimums, mais maximums.

Pour ce qui est de la question d'habiliter les tribunaux à ordonner des traitements psychiatriques, je dois dire que nous l'envisageons très sérieusement. Nous avons en fait déposé en juin dernier un projet de loi provisoire, ou livre blanc, sur cette loi qui traitait plus particulièrement des personnes ayant des problèmes psychiatriques et je vous renvoie à ces textes. Il essayait d'étudier la question de façon globale. Il constituait une sorte de réponse aux mandats des lieutenants-gouverneurs.

[Text]

governors' warrants. The proposed legislation is an attempt to deal with the matter that you raise specifically.

We are now in very active consultation with my provincial counterparts with respect to that legislation. We are talking about the provision of facilities, and provinces are looking at the whole cost question and examining what this will involve. We get into this whole regime of what facilities would have to be provided. There would have to be a minimum acceptable level of facilities, and provincial law across the country, in terms of co-operation. We want to make sure that the same standard applies across the country. It is a very important initiative that we have brought forward, and I would hope that it would be the basis on which we could deal with this question that you raise with respect to the provision of psychiatric and other medical assistance for people who are convicted of offences or who are brought to trial for offences but who are not capable of being brought to trial because of mental disorders.

On the question of sentences, we have the Archambault report, of which you are well aware. There you have a comprehensive look at the whole question of sentencing and guidelines proposed for the courts. That is a matter which is now under active consideration between me and my provincial counterparts. So there are a number of initiatives that are being taken in this whole area.

With this legislation, we have included a maximum sentence, but I understand that the courts will try in each case to give the appropriate sentence within that maximum, or the option provided for in the legislation.

Senator Hastings: I appreciate that the penalty for sexual interference is up to ten years and the penalty for sexual assault is up to ten years. Would it not be more logical to have the penalty for sexual interference up to four or five years, since it is not as grave an offence as sexual assault? Why would you have the same penalty?

Mr. Hnatyshyn: The difficulty is that you have to leave some ambit, I understand. It sends out a signal that all of these things are unacceptable. You can go through, I suppose, an arbitrary grading and say that something is not quite as bad as another, but if you have sexual interference over a long period of time, although the individual incidents may not be as serious as actual sexual assault, the cumulative effect over a protracted period of time of sexual interference, for example, may be equally as harmful and reprehensible. Therefore, we have a maximum sentence for the most serious offences that would be available to the court in those circumstances. I think our experience now with the courts is that although we have maximum sentences of ten or 14 years, very often, depending on the nature of the offence, the sentence may be much less. For example, I am not an expert on bestiality but with respect to that offence, even though there is a fairly serious maximum sentence attached to it, I am not aware of the maximum sentence having been rendered in any of those cases. Usually they are given more modest sentences of incarceration, if they are incarcerated at all.

[Traduction]

Cette législation proposée tente de résoudre la question que vous avez précisément posée.

Des consultations sont en cours à cet égard avec mes homologues provinciaux. Nous envisageons de fournir les établissements nécessaires et les provinces étudient actuellement le coût de l'opération et ce qu'elle comporte. Nous étudions donc l'ensemble de la question des établissements qu'il faudrait fournir. Il faudrait qu'il y ait un niveau minimum acceptable pour ces établissements, et des lois provinciales dans tout le pays pour que l'on puisse collaborer. Il faut que les mêmes normes s'appliquent partout dans le pays. Cette initiative est très importante et j'espère qu'elle va servir de fondement pour résoudre toute la question que vous avez soulevée concernant les dispositions relatives à l'aide médicale psychiatrique pour les condamnés qui sont cités devant la justice mais qui ne peuvent pas comparaître à cause de leurs problèmes psychiatriques.

Pour la question des condamnations, il y a le rapport Archambault que vous connaissez fort bien. Il comporte une étude générale de toute la question de la condamnation et des directives à l'intention des tribunaux. J'étudie actuellement cette question de façon intensive avec mes homologues provinciaux. Les initiatives sont donc prises à cet égard.

Dans ce texte de loi nous avons mentionné une peine maximum, mais je crois que dans chaque cas les tribunaux verront quelle condamnation convient et quelles possibilités sont offertes par le texte de loi.

Le sénateur Hastings: Je suis heureux de constater que les peines infligées pour les contacts sexuels ont été portées à dix ans ainsi que celles pour les agressions sexuelles. Mais ne serait-il pas plus logique que la peine pour les contacts sexuels ne soient que de quatre ou cinq ans, étant donné que ce n'est pas une infraction aussi grave que l'agression sexuelle? Pourquoi inflige-t-on la même peine?

M. Hnatyshyn: Je crois qu'il faut en fait mettre des limites. Cela constitue un signal pour montrer que ce genre de choses n'est pas acceptable. On pourrait bien sûr échelonner les délits de façon arbitraire et dire que tel acte n'est pas aussi grave que tel autre, mais si des contacts sexuels ont lieu pendant une période de temps assez longue, même si chaque incident n'est pas si grave qu'une agression sexuelle proprement dite, l'effet cumulatif de ces contacts sexuels sur une période prolongée pourraient, par exemple, être aussi dommageable et répréhensible. En conséquence, nous donnons une peine maximum pour les infractions les plus graves afin que les tribunaux puissent les appliquer lorsque le cas se présente. D'après notre expérience, même s'il existe des sentences maximum de 10 ou 14 ans, les tribunaux accordent bien souvent des condamnations beaucoup moins importantes, compte tenu de la nature de l'infraction. Par exemple, et je ne suis pas un expert en matière de bestialité, même si la peine maximale pour cet infraction est assez importante, que je sache, elle n'a jamais été infligée. On condamne plus souvent à un emprisonnement moins long, si emprisonnement il y a.

[Text]

The Chairman: Honourable senators, the minister has just five more minutes with us and I would like to give Senator Lewis a chance to pose a couple of questions.

Senator Lewis: Madam Chairman, my questions are really for the other witness.

The Chairman: Very well. Would any other honourable senator like to direct questions to the minister? If not, perhaps I can ask a couple of general questions. Perhaps you could put on your other hat for a minute because I am sure that, once this legislation goes through, the trials are going to be very experimental in many areas. I am sure that down the road we will have many challenges in one area or another as to the procedures that are adopted.

One of the questions I would like to put to you sort of piggy-backs on Senator Hastings' line of questioning. I happen to have a young friend who has recently become employed by the corrections department of a provincial government, and she is working in an institution that houses perhaps 100 men, mostly young men and probably almost all of them sexual offenders. From my conversations with her, probably 80 per cent of them get no treatment whatsoever. It is left as a voluntary matter on the part of the individual. There are a variety of reasons for this which are very interesting. Some of the inmates feel very strongly that they do not want to be treated for any reason. They like themselves the way they are. They may not be dangerous and they simply like the way they are. However, they are there and, under our system, they have been sentenced to a period of less than two years. Others have the potential of being very dangerous, but again they do not have to accept treatment and, in fact, just as in the case of an alcoholic, if you are not inclined to be treated it will not help you in any event. But that does not really answer the broad social question that you are concerned with and that this legislation is concerned with, that we simply house these people for two years and then let them back out.

The other area that is of great concern to me is that these people go into an institution like that with almost no history behind them, and they come out with no documents. We have had a rather lurid and unfortunate case here in Ottawa recently where a murder was committed by a person who had committed a previous offence of a very similar nature. One of the great problems was that the information did not follow through with that particular person so that the people dealing with him had no idea of what his background was in any sense whatsoever.

It seems to me, in this day of computers and with all the machinery and technology that we have at our command, a very concerted effort should be made, not only by the Minister of Justice federally—because you are responsible for the criminal law—but by the attorneys general of provinces to co-ordinate their efforts and their statistics and their information. To me, there is no excuse today for the unavailability of information and the case history of everyone who goes through the criminal justice system. I just wonder what is being done in that area.

[Traduction]

La présidente: Mesdames et messieurs les sénateurs, il reste au ministre cinq minutes et j'aimerais donner au sénateur Lewis la possibilité de poser quelques questions.

Le sénateur Lewis: Madame la présidente, mes questions s'adressent en faite à l'autre témoin.

La présidente: Très bien. D'autres sénateurs ont-ils des questions à poser directement au ministre? Dans la négative, peut-être pourrais-je moi-même poser quelques questions d'ordre général. Ces questions s'adressent à vos autres fonctions. Je suis sûre que lorsque la législation sera adoptée, les procès seront expérimentaux dans plusieurs domaines. Je suis sûre qu'à la longue nous allons avoir des problèmes à résoudre dans un secteur ou dans un autre pour ce qui est des procédures adoptées.

L'une des questions que je veux vous poser reprend un peu celle du sénateur Hastings. Il se trouve que j'ai une jeune amie qui a récemment été embauchée par le ministère responsable du service correctionnel d'une province et elle travaille dans un établissement qui compte environ 100 hommes, jeunes pour la plupart et sans doute tous auteurs d'infractions sexuelles. D'après les discussions que j'ai eu avec elle, probablement 80 p. 100 d'entre eux ne reçoivent aucun traitement. Chacun est libre d'en décider. Il y a à cela plusieurs raisons qui me semblent fort intéressantes. Certains détenus tiennent à ne recevoir aucun traitement sous aucun prétexte. Ils s'aiment tels qu'ils sont. Peut-être ne sont-ils pas dangereux et peut-être s'aiment-ils tels qu'ils sont. Cependant, il se trouve dans notre système carcéral et ils ont été condamnés pour une période de moins de deux ans. Il y en a d'autres qui peuvent être très dangereux mais, là encore, ils n'ont pas à accepter de traitement s'ils n'en ont pas envie, tout comme dans le cas d'un alcoolique, car cela ne vas être d'aucune utilité de toute façon. Mais cela ne répond pas vraiment à la question sociale d'ordre générale qui vous préoccupe et sur laquelle porte cette loi, à savoir que nous nous contentons d'interner des personnes pendant deux ans avant de les relâcher.

L'autre fait qui me préoccupe beaucoup, c'est que ces personnes entrent dans un établissement de ce genre sans qu'on connaisse leurs antécédents et ils en sortent sans documents. Nous en avons eu un exemple flagrant récemment à Ottawa. Un meurtre a été commis par une personne qui avait déjà perpétré un délit de même ordre. Le problème est venu en grande partie du fait que les renseignements n'avaient pas suivi l'intéressé de sorte que ceux qui avaient affaire à lui n'avaient aucune idée de ses antécédents.

Il me semble qu'à l'âge des ordinateurs et avec tout l'équipement et les techniques dont nous disposons, on pourrait faire un effort concerté non seulement au ministère fédéral de la Justice—parce que vous êtes responsable du droit pénal—mais au niveau des procureurs généraux des provinces en matières de statistiques et de renseignements. Il me semble inexcusable, à l'heure actuelle, de ne pas avoir accès aux renseignements et aux antécédents de toute personne qui est passée par le système de la justice pénale. Je me demande ce qui est fait dans ce sens.

[Text]

Mr. Hnatyshyn: I am glad you have given me five minutes to answer your question, Madam Chairman. People could get their Ph.Ds on the basis of answering your questions. However, I will try to respond as best I can. It is, of course, a very complex question.

Let me start by saying that we are dealing now with a Criminal Code provision. This is not the be-all-and-end-all of the approach to the complex question of sexual abuse of children. As legislators, I think we have an obligation in the area of our own jurisdiction of criminal law to send out a very firm and clear message with respect to acceptable behaviour in society, and the fact that we consider sexual abuse of children a serious question. The range of penalties is such that it is regarded as a serious matter. In that sense, it may be a deterrent, and people who are perhaps inclined towards this activity will understand that the consequences can be very severe indeed in terms of the incarceration period and so on.

The other part of your question also warrants serious consideration and my own department, in conjunction with the Minister of National Health and Welfare, is looking at the area of trying to augment the criminal law with other questions of treatment to attempt to bring uniformity in its application across the country so that facilities and treatment are available.

In terms of what should be done with someone who is convicted of a criminal offence, I would point out that the purpose of incarceration is two-fold. The first aim is the protection of society against dangerous offenders. However, if it is possible for rehabilitation to take place, that should be an objective of our correctional system. The point is, as you have suggested yourself, can you have a system operating on the basis of a judge ordering certain convicted persons to take treatment if those persons refuse to benefit from that treatment? The same thing applies to any psychological or psychiatric type of treatment. Any medical expert will tell you that there must be willingness on the part of the inmate to undergo the treatment, and if you do not have that fundamental willingness, then the court order does not make the treatment very effective. It simply means that they will be going through the motions and nothing really will be accomplished.

Finally, Madam Chairman, at the beginning of your question you said something about this process, and I have forgotten the words you used but the implication was that this law was somewhat unusual or a change from the general principle.

The Chairman: I did not mean to infer that.

Mr. Hnatyshyn: I am sorry, those are not exactly your words but, in case there is any question, I would like to say that I think what we have done here is that we have brought children's rights into line, as it were, with adult rights or the rights of any victim. We have obligations to the victims of crime, whether they be children or adults. The present Criminal Code is discriminatory inasmuch as there were rules in the case of, for example, sexual assault involving children which did not apply to adults. In other words, heavier obligations were placed on those cases with respect to corroboration, and

[Traduction]

M. Hnatyshyn: Je suis heureux que vous m'accordiez cinq minutes pour répondre à votre question, madame la présidente. Bien que répondre à vos questions puisse constituer une soutenance de thèse de doctorat. Je vais cependant essayer d'y répondre de mon mieux, car la question est très complexe.

Je dois préciser, d'entrée de jeu, que nous parlons ici d'une disposition du Code criminel. Cela ne constitue pas une conception globale et définitive de la question complexe des sévices sexuels infligés aux enfants. En tant que législateurs, il me semble que nous avons une obligation relevant de notre compétence en matière de droit pénal et qui consiste à montrer clairement quelles conduites sont inacceptables dans notre société et que nous tenons ces actes de violences sexuelles perpétrés sur des enfants pour très graves. C'est d'ailleurs ce qu'il ressort de l'éventail des peines disponibles. À cet égard, ces condamnations pourraient avoir un effet dissuasif et ceux qui ont tendance à agir de la sorte comprendront que les conséquences peuvent être graves du fait de la période d'incarcération, etc.

La deuxième partie de votre question mérite également qu'on s'y intéresse de près et mon ministère, en collaboration avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, étudie actuellement la question d'ajouter au droit pénal l'obligation de traitement afin d'arriver à une certaine uniformité d'application de ce droit dans tout le pays et pour veiller à ce que les installations existent et que les traitements puissent être effectués.

Pour ce qui est des personnes condamnées pour infraction criminelle, je veux préciser que l'incarcération a un double objectif. Le premier étant de protéger la société des délinquants dangereux. Cependant, s'il est possible de les réhabiliter, ça devrait être un objectif de notre système correctionnel. La question est de savoir, comme vous le dites vous-même, s'il est possible d'avoir un système dans lequel les juges peuvent ordonner un traitement à certains condamnés si ces derniers refusent de le suivre? Il en va de même pour tout traitement d'ordre psychologique ou psychiatrique. Tout expert en médecine vous dira qu'il faut qu'il y ait de la part du détenu une volonté de suivre le traitement sans quoi l'ordonnance du tribunal ne rendra pas le traitement très efficace. Il me semble qu'on va devoir repasser par le processus des motions et qu'on ne va pas aboutir à grand-chose.

Pour terminer, madame la présidente, vous avez parlé au début de votre question du processus—j'ai oublié les termes exacts que vous avez employés—cela revient à dire que cette loi est inhabituelle ou qu'elle s'écarte du principe général.

La présidente: Ce n'est pas ce que je voulais dire.

M. Hnatyshyn: Je regrette, ce ne sont pas exactement vos termes, mais je tiens à préciser que nous avons aligné en quelque sorte les droits des enfants sur ceux des adultes ou sur ceux de toute victime. Nous avons certaines obligations envers les victimes du crime, qu'il s'agisse d'enfants ou d'adultes: le Code criminel actuel est discriminatoire dans la mesure où il contient des règles portant par exemple sur les agressions sexuelles des enfants qui ne s'appliquent pas aux adultes. En d'autres termes, on exige dans ce cas davantage de collaboration et il faut porter plainte dans l'année qui suit la date de l'infraction.

[Text]

having to bring a charge within one year of the date of the offence itself. These obligations did not necessarily apply to offences relating to adults. There may be a very good case under the Charter of Rights in those instances.

The Chairman: I am sorry, I think I was referring more to difficulties with procedural matters that we would experience.

Mr. Hnatyshyn: I am sorry, Madam Chairman, I did not mean to attribute anything to you. However, I want to make sure that we are quite clear what we are attempting to do now. We are trying to bring a balanced approach to the criminal law. I acknowledge that there is still work to be done in terms of the treatment of those convicted of offences. However, it is a complicated area; it is an area in which, with all the goodwill in the world, you have to make sure that the people involved are receptive to the treatment. It is a question of monitoring all this to make sure that the public is protected. I know that there are greater experts here in your committee than I am in this area. However, I think it is an issue that is worthwhile pursuing and I am certainly trying to do my part in my jurisdiction.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Senator Hastings: I have one quick question.

The Chairman: Senator Hastings, Mr. Mosley will deal with that. The minister has to leave us.

Mr. Hnatyshyn: Madam Chairman, this is my favourite place. I started off my career in the Senate and I hope to end it here, too. I want to get that on the record. I have become very friendly with Premier Devine, recently.'

Senator Godfrey: Do you have an extra five minutes, Mr. Minister?

Mr. Hnatyshyn: I am supposed to be at another meeting at which I am making a presentation at noon, senator.

The Chairman: And it is now five minutes after 12. Thank you, Mr. Minister.

Mr. Hnatyshyn: I apologize, senator.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us this morning, Mr. Minister.

Mr. Hnatyshyn: Thank you for your kindness and courtesy. As always, I enjoy coming here. We will do it again.

Senator Hastings: My supplementary question is with respect to the orders. My concern is that the judge orders the psychiatric treatment. He is not ordering the man; he is ordering the treatment. That carries more weight with the correctional people than a recommendation. A recommendation means nothing. However, an order from a judge that a prisoner receive psychiatric treatment at the regional psychiatric centre in Saskatoon, say, would carry a lot of weight and have an impact on the offender.

Mr. Hnatyshyn: It is a very commodious facility that we have in Saskatoon.

Senator Fairbairn: We have been there.

[Traduction]

Ces obligations ne s'appliquent pas nécessairement aux infractions relatives aux adultes. En l'occurrence, la Charte des droits constitue un bon exemple.

La présidente: Je regrette, mais je voulais parler des difficultés que nous allions rencontrer du fait des procédures.

M. Hnatyshyn: Je suis désolé, madame la présidente, je n'avais pas l'intention de vous attribuer quoi que ce soit. Cependant, je tiens à expliquer clairement ce que nous tentons de faire en ce moment. Nous essayons d'avoir une attitude équitable en matière de droit pénal. J'admets qu'il y a encore du travail à faire pour ce qui est du traitement des personnes condamnées pour de telles infractions. Cependant c'est un domaine compliqué où, même avec la meilleure volonté du monde, il faut que les intéressés acceptent l'idée du traitement. Il s'agit donc de vérifier tout cela afin de s'assurer que le public est bien protégé. Je sais qu'au sein de votre comité il y a de plus grands experts que moi en la matière. Cependant, cette question mérite qu'on l'étudie plus avant et c'est certainement ce que j'essaie de faire de mon côté, dans ma sphère de compétence.

La présidente: Merci, monsieur le ministre.

Le sénateur Hastings: J'ai une brève question.

La présidente: Sénateur Hastings, M. Mosley vous répondra car le ministre doit nous quitter.

M. Hnatyshyn: Madame la présidente, j'adore cet endroit. C'est là que ma carrière a commencé et j'espère que c'est là qu'elle va se terminer. Je tiens à le préciser. Je suis devenu un très grand ami du Premier ministre Devine récemment!

Le sénateur Godfrey: Avez-vous cinq minutes de plus, monsieur le ministre?

M. Hnatyshyn: Monsieur, je dois faire un exposé devant une autre assemblée à midi.

La présidente: Et il est 12 h 05. Merci, monsieur le ministre.

M. Hnatyshyn: Je suis désolé, monsieur.

La présidente: Merci infiniment d'être venu parmi nous ce matin, monsieur le ministre.

M. Hnatyshyn: C'est très aimable à vous. J'ai toujours plaisir à venir parmi vous et je serais heureux que l'occasion se représente à nouveau.

Le sénateur Hastings: J'ai une question supplémentaire au sujet des ordonnances. Le fait que le juge ordonne un traitement psychiatrique me pose un problème. L'ordonnance ne concerne pas la personne, mais le traitement. Une ordonnance a plus de poids qu'une recommandation dans les services correctionnels. Une recommandation ne signifie rien. Par contre, l'ordonnance d'un juge voulant qu'un prisonnier reçoive un traitement psychiatrique à l'hôpital psychiatrique régional de Saskatoon, par exemple, aurait davantage de poids et d'effet sur le délinquant.

M. Hnatyshyn: L'établissement de Saskatoon est très spacieux.

Le sénateur Fairbairn: Nous nous y sommes rendus.

[Text]

Mr. Hnatyshyn: It started off as a \$10 million structure with 77 guards, seven psychiatrists and one inmate.

Senator Hastings: It now has 104 inmates.

The Chairman: Was he cured?

Senator Hastings: Mr. Minister, we need about four more of those facilities.

The minister withdrew.

Mr. Mosley: If I may, Madam Chairman, I would like to respond to Senator Hasting's last question about the order. As the minister indicated, there is a proposal that was put forward in the white paper on mental disorders that was tabled last spring to give the court the authority to make such orders. One of the difficulties that I am sure you are aware of is that an order of that nature is meaningless unless the inmate is willing to participate and is motivated to accept the treatment. It is simply a statement by the court which will have no possible effect.

However, there is a very definite interest in how the system can be improved to make that type of treatment more available to persons who are going through the criminal justice process.

The Chairman: Mr. Mosley, would this not at least have some weight when they are considered for early release or parole? Would it not be more effective in those areas if there were an order rather than a recommendation?

Mr. Mosley: The offender may not accept that he or she has a problem. The fact that the court has ordered that may have no impact upon the offender's perception of whether he or she has a problem. There may be no awareness by the offender when incarcerated that he or she has a problem.

There are other considerations that have to be brought to bear on this. It may be that the treatment at the beginning of a sentence may in effect wear off if the offender has an extended period of time to remain in custody. There is also controversy over whether treatment itself is effective, even treatment as advanced technologically as aversion therapy. There has been some suggestion that while that may diminish inappropriate sexual responses for a period of time, ultimately it wears off and the offender is right back where he or she started.

There are a great many questions involved in this area. There are problems in terms of the facilities that are available. Members of the committee have referred to one comprehensive facility. If these orders were made generally, provinces are concerned as to the impact that would have on their capacity to deliver the services that would be required for short-term offenders. Of course, the federal government would have similar concerns with respect to long-term offenders.

So, although there is great interest in pursuing these issues, there are many obstacles to be overcome as we go about enhancing the capacity of the system to deal with these situations now.

[Traduction]

M. Hnatyshyn: Au départ, la construction avait coûté 10 millions de dollars et il y avait 77 gardes, 7 psychiatres et un seul détenu.

Le sénateur Hastings: Il y en a maintenant 104.

La présidente: A-t-il été guéri?

Le sénateur Hastings: Monsieur le ministre, nous avons besoin de quatre autres établissements de ce genre.

Le ministre se retire.

M. Mosley: Si vous me le permettez, madame la présidente, j'aimerais répondre à la dernière question du sénateur Hastings concernant les ordonnances. Comme l'a indiqué le ministre, des propositions ont été faites dans le livre blanc relatif aux troubles psychiatriques qui a été présenté au printemps dernier. Selon cette proposition le tribunal était habilité à rendre des ordonnances. Le problème avec des ordonnances de ce genre, comme vous le savez fort bien, c'est qu'elles sont inutiles si les détenus ne veulent pas collaborer et ne se sentent pas motivés pour accepter le traitement. Cela reviendra à une simple déclaration du tribunal qui n'aura aucun effet possible.

Cependant, on s'intéresse nettement à la façon dont on pourrait améliorer le système pour que les personnes qui passent par le processus de la justice pénale puisse bénéficier de tels traitements.

La présidente: Monsieur Mosley, cela n'aurait-il pas quel poids lorsqu'on envisage de les libérer plus tôt ou sous condition? Une ordonnance dans ce cas n'aurait-elle pas plus d'effet qu'une recommandation?

M. Mosley: Il se peut que le délinquant n'accepte pas le fait qu'il ait un problème. L'ordonnance du tribunal peut n'avoir aucun effet sur le fait que le délinquant admet ou non son problème. Il est possible que le délinquant n'ait absolument pas conscience, au moment de son incarcération, du fait qu'il a un problème.

Il y a d'autres considérations à prendre en ligne de compte à cet égard. Il se peut que si l'on commence le traitement au début de l'incarcération, le délinquant s'en désintéresse parce qu'il lui reste encore une longue période d'emprisonnement. On se demande aussi si un traitement est efficace même lorsqu'il s'agit de techniques aussi avancées que la thérapie par l'aversion. On dit que s'il a pour effet pendant un certain temps de faire diminuer les tendances sexuelles inacceptables, son effet s'estompe et le délinquant se retrouve au point de départ.

Cet aspect comporte un grand nombre de questions. Il y a le problème des établissements disponibles. Les membres du comité ont mentionné un établissement complet. Si ces ordonnances devaient être faites de façon générale, les provinces se demandent quel effet cela aurait sur la capacité d'offrir ses services aux délinquants ayant de courtes peines d'emprisonnement. Et le gouvernement fédéral aurait des problèmes semblables en ce qui concerne les délinquants purgeant de longues peines d'emprisonnement.

Si on pense que ces questions méritent qu'on s'y intéresse vraiment, il y a de nombreux obstacles à surmonter si on veut que le système puisse s'occuper de ces situations.

[Text]

The Chairman: Mr. Mosley, if I could just follow up on that for a moment. I know this is a question I should direct to the minister, but in terms of providing the treatment I think it probably has been made quite clear to the committee, not only during its study of this particular bill but in studying earlier amendments to the Criminal Code over the years that involved people with psychiatric problems, that, obviously, we do not have enough psychiatrists attached to the corrections system, that they are overworked, and, I gather, they feel they are underpaid.

As I see this—and I think my feeling is shared by other people—it seems to me that offenders with psychiatric problems should be housed, if you will, in facilities that are closer to other institutions that could provide psychiatric services, and that serious consideration should be given by the various levels of government involved in the administration of this area to making it more attractive to psychiatrists and psychologists to do this on a part-time basis and that we should see that they are given the opportunity to do that. From a government point of view, it seems to me that it would be better to spend money on encouraging people to enter these fields than to simply warehouse offenders and wait until they repeat whatever it is they have done and bring them back in again.

I do not know whether this is on the agenda for the meetings with the attorneys general of the provinces or with the solicitors general of the provinces, but I would simply like to put that on the record and hope you would make my views, and I think the views of some of my colleagues, known to the minister.

Mr. Mosley: Madam Chairman, I will pass that along to the Ministry of the Solicitor General, which is, of course, responsible for correctional services. I will make sure that your remarks are passed on.

Senator Fairbairn: Mr. Mosley, one part of the bill that still causes us some trouble and, indeed, trouble to witnesses we have heard, including abused children, relates to clause 175, which deals with loitering. I wonder if you could take us through the intent and tell us what the circumstances would have to be for a person to be charged with loitering.

I believe two of the questions transmitted to you were: To what degree have people been charged with this already? Is this a common charge?

Mr. Mosley: Madam Chairman, it is not a common charge. In my experience as a crown prosecutor before joining the Department of Justice, I only came across two cases of loitering. To my knowledge, that section is rarely used. That, of course, may not be a comment on the merit of the provision, a provision which has been in the Criminal Code for an extended period of time, though it may speak to its deterrent value.

There was a period of time when it was believed to be inoperative by reason of an oversight in amendments to the Code which were passed in the late 1970s. Proper cross-reference was not made between section numbers. As a result of that oversight, it was believed that section 175(1)(e), which is a

[Traduction]

La présidente: M. Mosley, j'aimerais revenir un peu là-dessus. Je sais que je devrais poser cette question au ministre, mais pour ce qui est d'offrir un traitement, il a été dit clairement au comité, non seulement au cours de l'étude de ce projet de loi particulier, mais également lors des discussions antérieures en vue de modifier le Code criminel, que nous n'avons pas suffisamment de psychiatres dans le service correctionnel qu'ils sont surchargés de travail et qu'ils ont l'impression d'être sous-payés.

Il me semble, et je ne suis pas la seule à le penser, que les délinquants ayant des troubles psychiatriques devraient être internés dans des établissements voisins d'institutions psychiatriques pouvant offrir les services nécessaires et que les divers échelons gouvernementaux chargés de gérer ce secteur devraient rendre ces emplois plus attrayants pour les psychiatres et les psychologues en permettant de faire ce travail à temps partiel et accorder effectivement cette possibilité. Du point de vue du gouvernement, il me semble qu'il serait plus intéressant de dépenser de l'argent pour encourager ces gens à se joindre à ce secteur au lieu de mettre les délinquants à l'ombre, d'attendre qu'ils commettent les mêmes infractions et de les interner à nouveau.

Je ne sais pas si cette question est prévue à l'ordre du jour des rencontres avec les procureurs généraux et les solliciteurs généraux des provinces, mais j'aimerais qu'on l'indique clairement et qu'on en informe le ministre, car ce n'est pas uniquement mon avis, mais également celui de plusieurs de mes collègues.

M. Mosley: Madame la présidente, je transmettrai au bureau du Solliciteur général de qui relève le Service correctionnel. Je puis vous assurer que vos remarques seront transmises.

Le sénateur Fairbairn: Monsieur Mosley, il reste un passage du projet de loi qui nous pose quelques problèmes et qui en posent d'ailleurs aussi à certains témoins que nous avons entendus, y compris des enfants victimes de sévices sexuels; je veux parler de la disposition 175 qui traite de la flânerie. Pouvez-vous nous expliquer l'intention de cette clause et dire dans quelles circonstances une personne peut être accusée de flânerie.

Je crois que les deux questions que nous vous avons fait parvenir étaient les suivantes: Dans quelle mesure a-t-on accusé des gens de flânerie? Est-ce une accusation courante?

M. Mosley: Madame la présidente, ce n'est pas une accusation courante. En ma qualité de procureur de la couronne, avant d'entrer au ministère de la Justice, j'ai eu affaire à deux cas de flânerie. À ma connaissance, cet article est rarement utilisé. Cette remarque ne porte sans doute pas sur le bien-fondé de cette disposition qui figure dans le Code criminel depuis un certain temps, mais elle se rapporte plutôt à sa valeur dissuasive.

On a pensé pendant un moment qu'il était inefficace parce qu'on avait négligé certaines modifications apportées au Code à la fin des années 70. On n'avait pas suffisamment étudié différents articles les uns par rapport aux autres. De ce fait on a estimé que l'alinéa 175(1)e), qui est un reste de l'ancien article

[Text]

hold-over from the old vagrancy section, was inoperative and, as a result, the Attorney General of British Columbia took the position that it could not be used. The result of that was real expression of concern from Vancouver. There were a number of petitions presented to the government. The concern was that section 175(1)(e) served a very useful function in that it gave the police a tool to employ when there was a convicted sex offender hanging around a public location which was frequented by children. There were a number of concerns raised in Vancouver at that time in relation to exactly that happening. The police said that when section 175(1)(e) was operative they could say to an offender, "If you remain in this area we are going to pick you up and charge you under this section." It served the useful purpose of moving them on so that they would not hang about.

In the legislative proceedings of the House of Commons there was some concern raised about the meaning of "wandering" and it was felt that it would be appropriate to drop that term and to leave it as "loitering". Loitering has been interpreted by the courts in the context of section 171 of the Criminal Code in which it is found. Quite recently, the Ontario Court of Appeal dealt with a case before Bill C-49 was adopted. That related to a charge against a prostitute who was charged with loitering in a public place under section 171. The court ruled that since she had a valid purpose for being there, albeit a purpose which was essentially illegal, she was not loitering. That confirms our interpretation of the meaning of the word, that it would not apply to an offender who went to a public park, or other similar location, for a specific purpose, such as going on a picnic with his or her family, or for some other reason, but would be confined to the individual, who, in effect, could not give a good account of why he or she was there.

Senator Fairbairn: In our hearings this issue was raised by the young people who appeared before us who had been sexually abused. We were somewhat surprised to hear the concern coming from that particular group, but, nonetheless, it did. The concern is about the abuse of the interpretation of "loitering".

Mr. Mosley: We are not aware of any complaints. This has been in the Criminal Code for many years and I am not aware of any occasion on which there has been a complaint of abuse by the police of the authority which they have in relation to this being an offence. They have no greater authority than they would in respect of any other offence. The authority to warrant, to arrest and to charge has not given rise to any complaints of actual abuse.

The attention of some has been drawn to section 175(1)(e) only in the context of this initiative. It catches people somewhat by surprise because it is unusual.

Senator Fairbairn: It is fairly sweeping if you look at it quickly.

Mr. Mosley: If you look at it quickly, yes, but, I think you have to look at it in the context of how it has been used and whether there have been any problems in the past. There have been no such indications.

[Traduction]

sur le vagabondage, était inefficace et c'est ainsi que le procureur général de Colombie-Britannique a décidé qu'on ne pouvait pas l'utiliser. Cela a posé des problèmes à Vancouver. On a reçu plusieurs pétitions au gouvernement. On estimait que l'alinéa 175(1)e) était très utile puisqu'il constituait pour la police un outil pour les cas où un délinquant d'ordre sexuel était accusé de flâner dans un lieu public fréquenté par des enfants. On s'inquiétait à Vancouver à l'époque du fait que cela se produisait. La police indiqua que l'alinéa 175(1)e) était efficace puisqu'il permettait de dire à un délinquant: «Si vous restez dans ce secteur, nous allons vous ramasser et vous accuser aux termes de l'article.» Cela a donc été utile puisqu'on pouvait ainsi les obliger à aller ailleurs et à ne pas flâner à cet endroit.

Lors des débats législatifs à la Chambre des communes, on s'est préoccupé du sens du verbe «errer» et on a estimé qu'il valait mieux le remplacer par «flâner». La flânerie a donc été interprétée par les tribunaux dans le cadre de l'article 171 du Code criminel où il se trouve. Très récemment, la Cour d'appel de l'Ontario a eu à connaître d'une affaire de ce genre avant que le projet de loi C-49 ne soit adopté. Il s'agissait d'une accusation portée contre une prostituée qui flânait dans un endroit public aux termes de l'article 171. Le tribunal a estimé que, puisqu'elle avait une raison valable de se trouver là, bien que le but de sa présence était illégal, elle ne flânait pas. Cela confirme notre interprétation du terme, à savoir qu'il ne s'appliquerait pas à un délinquant qui se rend dans un parc public ou dans un autre endroit semblable dans un but précis, pour aller pique-niquer avec sa famille ou pour une autre raison, mais vaudrait uniquement pour quiconque ne pourrait pas justifier présence à cet endroit.

Le sénateur Fairbairn: Au cours de nos auditions, une question a été soulevée par des jeunes qui ont comparu devant nous et qui avaient été victimes de sévices sexuels. Nous avons été surpris d'entendre que ce groupe se préoccupait de l'abus qu'on faisait de l'interprétation du terme «flâner».

M. Mosley: Nous n'avons jamais reçu de plainte. Ce terme existe dans le Code criminel depuis de nombreuses années et je n'ai jamais entendu parler de plaintes selon lesquelles la police abusait du pouvoir que lui conférait cette disposition. Elle n'a pas plus de pouvoir que pour n'importe quelle autre infraction. Le pouvoir d'émettre un mandat d'arrêt, d'arrêter quelqu'un et de l'incriminer n'a jamais donné lieu à des plaintes d'abus proprement dit.

C'est cette initiative qui a attiré l'attention sur l'alinéa 175(1)e). Les gens sont un peu surpris parce que c'est inhabituel.

Le sénateur Fairbairn: C'est assez incroyable, si vous le parcourez rapidement.

M. Mosley: Si vous le parcourez rapidement, oui, mais il faut le voir dans le contexte de son utilisation et par rapport au fait qu'il y ait eu ou non des problèmes dans le passé. Je n'en ai pas entendu parler.

[Text]

Senator Doyle: Has it been a factor in cases of parole?

Mr. Mosley: I am not aware of its having been a factor but it could, in theory, be a factor for a convicted sexual offender who is on parole and who has been picked up by the police and charged under this section. It could serve as the basis for revocation of his parole.

The Chairman: In the amended version as reported, the reference to sections 246.1 and .2 have been omitted. Was that done with the consent or with the acquiescence of the department?

Mr. Mosley: Not at all.

The Chairman: Do you feel those sexual offences should be reinstated as part of that section?

Mr. Mosley: Madam Chairman, that was simply an error in the committee's report to the House of Commons which was reflected in the reprint of the bill. We brought that to the attention of the chairman of the legislative committee and a subsequent corrective report was tabled in the House. The next print of the bill should reflect the correct version.

Senator Godfrey: I have a question on corroboration and perhaps I will read out our briefing notes and then you could make a comment. Our briefing notes state:

The Committee fully supports the removal of corroboration requirements in s. 246.4. There should be no absolute rule that certain types of evidence must be corroborated before they may support a conviction. We are, however, concerned about the concluding words of that section:

... and the judge shall not instruct the jury that it is unsafe to find the accused guilty in the absence of corroboration.

This phrase was added to the section in 1983, and would be re-enacted by the bill, along with separate consequential amendments to the balance of the section.

There is a body of opinion to the effect that the phrase is to be interpreted as only forbidding a specific instruction in its literal words, i.e. that it is unsafe to found guilt on uncorroborated evidence. If this were the case, the Committee would have no objection to the phrase. But certain witnesses who have appeared before us take the view that the phrase is being interpreted as forbidding any comment at all by the court on the absence of corroborative evidence. If this is the case, we would urge revision of s. 246.4. We believe that it is the role of a presiding judge, based on his or her experience in the courts and on his or her knowledge of the laws of evidence, to assist the trier of fact in assessing evidence. Part of this task, in a given case, may be to comment on the fact that corroborative evidence is not present when, in the ordinary course, one might assume it would be.

What are your reactions to that?

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Est-ce un facteur qui a joué dans le cas des libérations conditionnelles?

M. Mosley: Pas que je sache, mais cela pourrait être un facteur théorique pour un délinquant d'ordre sexuel ayant été condamné et se trouvant en liberté conditionnelle s'il est ramassé par la police et accusé aux termes de cet article. Cela pourrait entraîner la révocation de sa liberté conditionnelle.

La présidente: Dans la version modifiée qui a été présentée, on a omis de mentionner les paragraphes 246.1 et 246.2. Est-ce que cela a été fait avec l'accord du ministère?

M. Mosley: Absolument pas.

La présidente: Pensez-vous que ces infractions d'ordre sexuel devraient être réintégrées dans cet article?

M. Mosley: Madame la présidente, il s'agit simplement d'une erreur faite dans le rapport du comité à la Chambre des communes qui a été reproduite lors de l'impression du projet de loi. Nous l'avons signalée au président du Comité législatif et un rapport correctif a été présenté à la Chambre par la suite. La prochaine impression du projet de loi devrait tenir compte de cette correction.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais poser une question sur la corroboration et peut-être pourrais-je me permettre de lire nos notes d'information avant que vous ne fassiez vos remarques. Ces notes indiquent ce qui suit:

Le Comité est tout à fait pour la suppression des exigences de corroboration contenues dans l'article 246.4. Il ne devrait pas y avoir de règle absolue selon laquelle certains types de preuve doivent être corroborés avant d'être pris en compte pour l'accusation. La fin de l'article nous pose cependant des problèmes:

Le juge ne peut dès lors informer le jury qu'il n'est pas prudent de déclarer l'accusé coupable en l'absence de corroboration.

Cette phrase a été ajoutée à l'article en 1983 et serait remise en vigueur par le projet de loi en même temps que les autres modifications accessoires du reste de l'article.

Certains pensent que cette phrase pourrait être interprétée comme interdisant toute directive précise au sens strict, c'est-à-dire qu'il serait imprudent de déclarer coupable sans corroboration de la preuve. S'il en était ainsi, le Comité n'aurait aucune objection à cette phrase. Mais certains témoins qui ont comparu devant nous pensent que cette phrase est interprétée comme interdisant toute remarque par le tribunal sur l'absence de preuve corroborante. Si tel est le cas, nous demandons la révision de l'article 246.4. Nous pensons que le président du tribunal a pour rôle d'aider le juge des faits à évaluer la preuve en se fondant sur son expérience des tribunaux et sur sa connaissance du droit de la preuve. Cette tâche pourrait en partie, dans un cas particulier, consister à faire une remarque sur le fait que la preuve corroborante n'existe pas alors que, en temps normal, on pourrait croire qu'elle existe.

Que pensez-vous de cela?

[Text]

Mr. Mosley: Perhaps you will permit a long and involved explanation. Honourable senators, the issue first arose following the repeal of the old section 142 in 1976. The question then was whether a repeal of that statutory corroboration requirement revived the common law practice. The courts eventually ruled that it did not. They went on to say—and the leading decision comes from the Ontario Court of Appeal case of *The Queen v. Camp*—that it did not prevent the court from commenting on the strength or weaknesses of the evidence.

There was some concern prior to the enactment of Bill C-127 in 1982, which came into effect on January 4, 1983, that the repeal of section 142 had not been sufficient and that there were still some outstanding concerns. Section 142 applied to a certain number of sexual offences and Bill C-127 was creating substitute offences. Section 246.4 was added to the Code at that time. There has been very little jurisprudence on its interpretation since January 4, 1983. There was a case in 1984 in Ontario in which the court, although bound by the restriction against cautioning the jury that it was unsafe to convict in the absence of corroboration, went on to say, in very strong terms, that there was no confirming evidence, there was no supporting evidence. This has caused some alarm on the part of those who feel that the court went too far. Others say it has been entirely within the discretion of the trial judge to assist the jury in its function by drawing its attention to the strengths or weaknesses of the case.

We do not feel that section 246.4, as it is currently worded and as it applies to a certain number of offences, or as it would apply to an extended list of offences, would tie the hands of the court in giving that kind of assistance to the jury, when appropriate.

Senator Godfrey: But you say there is still some doubt about it.

Mr. Mosley: I do not think it has reached the level of an appellate court. I am not aware of any appellate court decision. However, I would be very surprised that the appellate courts would retreat from the decision that the Ontario Court of Appeal took in *Camp* that it was part of the function of the trial judge, sitting with a jury, to help them make the right decision on the evidence before them.

The section simply says that you cannot tell the jury that it is unsafe to convict in the absence of corroboration, but that does not prevent the judge from saying, "Look at all the evidence before you. Is it, in your view, sufficient to establish the crown's case beyond a reasonable doubt? Is there any other evidence to support the evidence of the complainant that you have heard? You may want to look at the condition of the complainant's person in terms of evidence of a struggle or absence of a struggle." I believe the court is entitled to bring that kind of question to the attention of the jury to remind them that they have to look at the evidence they have to scrutinize and they have to be absolutely satisfied beyond a reasonable doubt that it is sufficient to convict.

Senator Hastings: I just have one question on the great problem of bestiality. Have you had a great demand for an

[Traduction]

M. Mosley: Peut-être me permettez-vous de vous expliquer la chose plus longuement. Mesdames et messieurs les sénateurs, la question s'est posée une première fois lorsqu'on a abrogé l'ancien article 142 en 1976. On s'est demandé si l'abrogation de cette exigence de corroboration de la loi allait redonner force à la pratique de la common law. Les tribunaux ont estimé que non. On a également dit—et la décision vient de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Camp*—que cela n'empêchait pas un tribunal de faire des remarques sur la force ou la faiblesse de la preuve.

On s'inquiétait avant l'adoption du projet de loi C-127 1982, qui est entré en vigueur le 4 janvier 1983, du fait que l'abrogation de l'article 142 n'avait pas été suffisante et qu'il restait encore des problèmes. L'article 142 s'appliquait à un certain nombre d'infractions d'ordre sexuel et le projet de loi C-127 créait des infractions substitutives. L'article 246.4 a été ajouté au Code à ce moment-là. Il y a eu très peu de précédents sur cette interprétation depuis le 4 janvier 1983. Il y a eu une affaire en Ontario en 1984, dans laquelle le tribunal, bien que tenu par la restriction de mettre en garde le jury du fait qu'il était peu prudent de porter une accusation en l'absence de corroboration, a dit de façon bien sentie qu'il n'y avait pas de preuve qui confirme ou qui appuie les faits. D'où les mises en garde de ceux qui pensent que le tribunal est allé trop loin. D'autres estiment que le juge avait tout à fait loisir d'aider le jury dans son rôle en attirant son attention sur les forces et les faiblesses de la cause.

Nous ne pensons pas que l'article 246.4, tel qu'il est actuellement libellé et qu'il s'applique à un certain nombre d'infractions, ou tel qu'il devrait s'appliquer à une liste assez longue d'infractions, empêcherait la cour de donner ce genre de conseils au jury, lorsque c'est nécessaire.

Le sénateur Godfrey: Mais vous dites qu'on a encore quelques doutes à ce sujet.

M. Mosley: Cela n'a pas encore atteint le niveau des cours d'appel. Je n'ai pas entendu parler de décisions d'une cour d'appel. Je serais cependant surpris qu'une cour d'appel fasse machine arrière par rapport à la décision prise par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Camp*, à savoir que le juge qui préside et qui siège au sein d'un jury a le devoir de l'aider à prendre une juste décision relativement à la preuve dont il est saisi.

L'article indique simplement qu'on ne peut pas dire devant un jury qu'il n'est pas prudent de porter une accusation en l'absence de corroboration, mais cela n'empêche pas le juge de dire: «Étudiez bien la preuve dont vous êtes saisis. Est-elle suffisante, à votre avis, pour prouver la thèse de la couronne hors de tout doute raisonnable? Avez-vous entendu d'autres preuves à l'appui de la preuve du plaignant? Et peut-être voudrez-vous voir l'état du plaignant pour constater s'il porte les marques d'une bagarre ou non.» Il me semble qu'un tribunal a le droit de porter à l'attention du jury ce genre de questions afin de lui rappeler qu'il doit étudier la preuve et qu'il doit être absolument sûr, hors de tout doute raisonnable, pour pouvoir condamner.

Le sénateur Hastings: J'ai une seule question sur le grave problème de la bestialité. Avez-vous reçu beaucoup de deman-

[Text]

amendment to the Criminal Code? Why would we be having this brought forward? Having said that, I would point out that I am not a lawyer but could you take a moment and explain to me how you would convict a person with a proved compulsion?

Mr. Mosley: I can speak to that and perhaps my colleague, Mr. Avison, will talk about the larger question.

Compulsion is a question of fact and the notion of compulsion is not an unknown in the criminal law. The offence of duress, for example, carries with it the notion that someone has been compelled to commit an offence. This is an issue which can be determined on the basis of the facts of the case which are put before the triers of those facts to determine whether or not it applies.

Mr. Avison may be able to assist you on the larger question raised.

Senator Hastings: But you have compulsion and you have the act—you cannot prove compulsion alone.

Mr. Mosley: No, you would have to prove that the act was carried out.

Senator Hastings: Why not convict under the act?

Mr. Mosley: One of the objects in distinguishing between simple bestiality and other forms of bestiality was to draw attention to the fact that it does arise in some cases, such as the production of pornographic images, that someone is under some duress to perform an act of bestiality.

In effect, it is an aggravated form of a commission of the act, particularly if a child is involved. The focus of those amendments was more on the involvement of children, if a child is present while the act is taking place or is in effect compelled to commit the act. That is a very serious matter. There are very few charges of bestiality laid. It is not treated normally as a very serious matter by the courts, but there may be cases in which the conduct goes beyond what is less serious and it is deserving of condemnation. The offence itself and the changes to it are largely declaratory of the fact that this type of conduct is unacceptable to society.

The Chairman: I wonder if either of you would care to express some opinion on our comments with respect to the restrictions on publication of evidence, page six.

Mr. Mosley: Yes, and continuing on page seven.

The Chairman: Yes.

Mr. Mosley: The question in the body of the text: "Is it alleged that prosecutions for some sexual offences take place without a sufficient evidentiary basis in the hope that witnesses will come forward?" Then there is a statement that seems hardly appropriate. That was not the point we were trying to make in our comments to the legislative committee in the other place. The point is that there very often is a case to go forward. The crown is not likely to prosecute unless there is sufficient evidence upon which to proceed, but you cannot

[Traduction]

des de modification du Code criminel? Pourquoi mettre cela en lumière? Ceci dit, je dois préciser que je ne suis pas juriste. Pourriez-vous prendre la peine de m'expliquer comment on peut condamner une personne lorsque la contrainte est prouvée.

M. Mosley: Peut-être pourrais-je répondre à cette partie de la question et laisser mon collègue, M. Avison, répondre à l'aspect plus général de la question.

La contrainte est une question de fait et l'idée de contrainte n'est pas nouvelle en droit pénal. L'infraction de coercition, par exemple, porte en elle la notion d'une personne qui contraint quelqu'un à commettre une infraction. Cette infraction peut être jugée sur les faits soumis au juge des faits afin de savoir si elle s'applique ou non.

M. Avison pourra peut-être vous en dire davantage sur l'aspect plus général de la question.

Le sénateur Hastings: Il me semble qu'il y a d'une part la contrainte et d'autre part l'acte. Il n'est pas possible de prouver qu'il y a seulement eu contrainte.

M. Mosley: Non, il faut également prouver que l'acte a été perpétré.

Le sénateur Hastings: Pourquoi ne pas condamner pour l'acte?

M. Mosley: L'un des objectifs de la distinction faite entre la bestialité simple et les autres formes de bestialité était d'attirer l'attention sur le fait qu'il arrive dans certains cas, comme lorsqu'on montre des images pornographiques, que quelqu'un soit forcé à commettre un acte de bestialité.

Il s'agit en fait d'une aggravation de la perpétration de l'acte, surtout lorsqu'un enfant y participe. Ces modifications insistent davantage sur la participation des enfants, que l'enfant soit simplement présent lors de la perpétration de l'acte ou qu'il soit contraint de le perpétrer lui-même. C'est une question très grave. Il y a très peu de plaintes pour bestialité. Ce problème n'est généralement pas traité comme une question très grave par les tribunaux, mais il peut se faire que cette conduite soit plus grave et qu'elle mérite une condamnation. L'infraction elle-même et les modifications apportées à la loi sont essentiellement là pour montrer que ce genre de comportement est inacceptable dans notre société.

La présidente: L'un d'entre vous pourrait-il me dire ce qu'il pense des remarques que nous avons inscrites à la page 6 et qui concerne les restrictions imposées à la publication de la preuve.

M. Mosley: Oui, et cela continue à la page 7.

La présidente: Oui.

M. Mosley: La question que vous citez dans le corps du texte est la suivante: «Prétend-on qu'on intente des poursuites pour des infractions d'ordre sexuel sans qu'il y ait de preuves suffisantes dans l'espoir que des témoins se présenteront?» Puis il y a une déclaration qui me semble difficilement acceptable. Ce n'était pas ce que nous essayions de dire au Comité législatif à la Chambre. Le fait est qu'il y a très souvent matière à procès. Il y a peu de chance que la couronne intente un procès sans qu'il y ait de preuves suffisantes, mais il n'est pas possible

[Text]

weigh the evidence like a sack of potatoes, particularly in sexual cases. Very often the evidence is that of the complainant, and there is nothing beyond that to support the complainant's story. It becomes the complainant against the accused. The conduct which gives rise to the prosecution takes place in private, infrequently in a public place where there may be some independent additional evidence to present from supporting witnesses.

So they are very difficult cases to deal with. The trier of fact will have the evidence of the complainant, and then perhaps the evidence of the accused saying, "I am not the right person," a question of identity, or if consent is a defence, "I believe that the complainant was consenting to the act," or, "I had an honest but mistaken belief of consent to the act," or, "My conduct was entirely innocent and it has been misconstrued."

The last line of defence might be quite common where a child is involved because the child is giving an account of an act which may not involve intercourse and the account is open to some ambiguity. The accused may well be saying, "That's not how it happened. Yes, I touched the young child but it was not in a sexual manner. It was completely innocent."

In those circumstances where you have similar fact evidence, the weight of that similar fact evidence can assist the trier of fact in determining that this is the person because he has been identified by others as having committed the same kind of crime against them, or it could refute the defence of consent by saying, "Yes, this person did exactly the same thing to me and I did not consent to the act," or it could refute the defence of innocent purpose or design by saying, "Yes, there is a pattern of conduct on the part of the accused. He has done exactly this type of thing before with other persons."

With sexual offences all of the evidence suggests that they are very much under-reported, that many people suffer from sexual offences and do not make complaints. When we were making inquiries of crown prosecutors about their experiences with these cases, the reaction was almost universal that they had all had experiences of cases where they were prosecuting an individual and a witness came out of the woodwork and came forward to say, "This person did the same thing to me before. I was too frightened to report it but I seize on trial and I want to make sure that he doesn't get off."

The Law Reform Commission, in its recent publication, its working paper on public and media access to the system, pointed out that it can also work to the advantage of the accused to have his name published. They point to a case called *Chartier*, and also to a recent case here in the city of Ottawa where witnesses came forward with evidence which was exculpatory, as opposed to inculpatory.

Publication bans are very rare. The press have undertaken, basically on their own initiative, to protect the identity of young victims by not publishing names of those charged where the publication of the name would tend to identify the young person. That is a practice that has been endorsed by the Law

[Traduction]

de peser la preuve comme un sac de pommes de terre, surtout en matière d'infractions d'ordre sexuel. Bien souvent la preuve est celle du plaignant et on ne dispose de rien d'autre pour appuyer sa thèse. Le plaignant s'oppose alors à l'accusé. Les démarches qui donnent lieu au procès se passent en privé, rarement dans un endroit public où des preuves supplémentaires et indépendantes peuvent être apportées par des témoins favorables.

Ce sont donc des affaires très difficiles à résoudre. Le juge des faits disposera de la preuve du plaignant et peut-être de celle de l'accusé qui prétend ne pas être la personne recherchée; il s'agit alors d'une question d'identité, ou s'il se défend en disant qu'il y a eu consentement, il pourra affirmer: «J'ai cru que le plaignant consentait à l'acte», ou «j'ai nettement pensé qu'il consentait à l'acte, mais j'ai pu me tromper», ou «mon comportement est tout à fait innocent et il a été mal interprété.»

Cette dernière réflexion est assez courante lorsqu'il y a un enfant dans l'affaire parce que l'enfant rend compte d'un acte qui peut ne pas avoir comporté de relations sexuelles et le compte rendu peut donner lieu à des ambiguïtés. L'accusé peut très bien dire: «Ce n'est pas ainsi que les choses se sont passées. Oui j'ai touché l'enfant, mais sans que ces gestes soient d'ordre sexuel. C'était tout à fait innocent.»

Lorsqu'il y a une preuve de faits similaires, celle-ci peut aider le juge des faits à décider qu'il s'agit bien de la personne voulue parce qu'elle a été reconnue par d'autres pour avoir commis le même genre d'infractions avec eux; les autres témoins peuvent aussi réfuter la thèse du consentement en disant: «Oui, cette personne a fait exactement la même chose avec moi et je n'ai pas consenti à l'acte.» On peut aussi réfuter la thèse de l'innocence des intentions en disant: «Oui, ce comportement est fréquent chez l'accusé, il a fait exactement la même chose avant avec d'autres personnes.»

Tous les témoignages relatifs à des infractions d'ordre sexuel laissent entendre qu'on est loin de les signaler toutes, que de nombreuses personnes les subissent sans porter plainte. Lorsque nous avons fait des enquêtes auprès des procureurs de la couronne pour connaître leur expérience de ce genre d'affaires, ils ont presque tous eu la même réaction; tous ont fait l'expérience, lors de procès de ce genre, de témoins se présentant spontanément pour dire: «Cette personne m'a fait la même chose. J'avais trop peur de le signaler, mais je profite du procès et je veux être sûr qu'elle n'en sortira pas impunie.»

La Commission de réforme du droit a signalé, dans une publication récente qui était un document de travail sur l'accès du public et des médias au système, que cela pouvait également jouer en faveur de l'accusé de publier son nom. Il signale l'affaire *Chartier*, ainsi qu'une autre affaire récente qui s'est produite à Ottawa au cours de laquelle des témoins se sont présentés pour apporter des preuves disculpatoires et non inculpatrices.

Les interdictions de publication sont très rares. La presse a décidé, en grande partie de son propre chef, de protéger l'identité des jeunes victimes en ne publiant pas le nom des inculpés lorsque celui-ci risquait de permettre d'identifier les jeunes. Cette pratique a été approuvée par la Commission de réforme

[Text]

Reform Commission, and it certainly is commendable in respect to the young person. But bans on publication per se, restrictions on freedom of the press to report to the public what is taking place, are very rare in the criminal law. As the Law Reform Commission has pointed out, suspicion may fall on persons who are completely uninvolved when the press is unable to report who in fact has been charged, particularly in the case of a crime of great notoriety.

The Chairman: Senator Doyle.

Senator Doyle: My question becomes a supplementary. Thank you, Madam Chairman. In discussing this particular aspect of the bill the committee was concerned with the fact that there has been in recent years a growing number of cases which involved custody of children where charges of this kind have been made by one parent or the other and where there has been a charge laid. There is currently a very much publicized kidnapping case which involves this issue.

We heard witnesses who admitted, "Yes, this is a serious and very difficult factor for people who enforce the law. It is a vigorous charge brought by one parent against another." If a charge is laid it is very difficult, no matter what is printed, to try to establish the innocence of the person after the trial is over. That person carries a cloud about with him—and it is usually a man—and carries it for the rest of his life, as he might not in the case of some other kind of crime. I am sure you have weighed that.

Mr. Mosley: Yes; but it is precisely that type of case—a custody dispute, a matrimonial or domestic problem—where the practice which the press had adopted does protect the accused, because it is exactly that type of case where the name of the accused is not published. Badgley confirmed. It did a survey of press reports. We did a similar survey over a period of time, following the publication of the Badgley study, and almost without exception, where the publication of the name of the accused would identify the young person, the press did not publish it. The Law Reform Commission has recommended that the practice be codified. Of course, the law as it now reads does provide protection once the proceedings have actually started. So it is not that type of case where the name or identity of the individual will be published in the media; it is the stranger abduction and sexual assault. It is the case where publication is not going to lead directly to identifying the young person.

Senator Doyle: How universal is that voluntary press restriction?

Mr. Mosley: As I say, the Badgley study reported that the press was acting very responsibly. In our own survey we covered a period of six or nine months, but we were unable to come up with an example of a case where the press had identified the accused where it would have identified the young person. So the practice seems to have been adopted virtually universally.

[Traduction]

du droit et elle est tout à fait louable en ce qui concerne les jeunes. Mais les interdictions de publication en soi, les limites imposées à la liberté de la presse lorsqu'il s'agit de rendre compte au public de ce qui se passe sont très rares en droit pénal. Comme l'a indiqué la Commission de réforme du droit les soupçons peuvent aller sur des personnes qui n'ont absolument rien à voir avec l'affaire lorsque la presse ne peut pas révéler le nom de l'accusé, surtout lorsqu'il s'agit d'un crime très connu.

La présidente: Sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Il s'agit d'une question supplémentaire. Merci, madame la présidente. Lorsque le Comité discutait de cet aspect particulier du projet de loi, il s'est inquiété du fait qu'il y a eu ces dernières années un nombre croissant d'affaires relatives à la garde des enfants pour lesquelles de telles accusations ont été portées par l'un ou l'autre des parents et ont effectivement donné lieu à des plaintes. Il y a actuellement une affaire de rapt d'enfants qui porte sur cette question et dont on parle beaucoup.

De nombreux témoins ont admis qu'il s'agissait d'un facteur très grave et très difficile pour ceux qui sont chargés d'appliquer la loi; que c'est une accusation très forte portée par un parent contre l'autre. Lorsque l'accusation est déposée, il est très difficile, quoi qu'on ait écrit à ce sujet, d'essayer d'établir l'innocence de la personne une fois que le procès est terminé. Cette personne sera marquée—il s'agit généralement d'un homme—pour le restant de sa vie, alors que ça risque de ne pas être le cas pour des affaires criminelles d'un autre ordre.

M. Mosley: Oui, mais c'est précisément dans ce genre d'affaires—lorsqu'il s'agit d'un différend relatif à la garde des enfants, de problèmes matrimoniaux ou familiaux—que la pratique adoptée par la presse protège l'accusé, car c'est exactement dans ce genre d'affaires qu'on ne publie pas le nom de l'accusé. Le rapport Badgley l'a confirmé. Il a fait une étude des comptes rendus de presse. Nous avons fait une étude semblable pendant un certain temps, à la suite de la publication du rapport Badgley, et nous avons constaté que la presse ne publiait pas le nom de l'accusé lorsque cela risquait de permettre d'identifier la jeune personne concernée, à peu près sans exception. La Commission de réforme du droit a recommandé de codifier cette pratique. Bien sûr, la loi actuelle prévoit une certaine protection lorsque le procès a débuté effectivement. Ce n'est donc pas dans ce genre d'affaire qu'on publie dans les médias le nom ou l'identité de l'intéressé; cela se fait lorsque l'enlèvement et l'agression sexuelle sont le fait d'une personne non apparentée. Dans ce cas en effet, la publication ne vas pas permettre d'identifier directement la jeune personne concernée.

Le sénateur Doyle: Dans quelle mesure cette limite que s'impose volontairement la presse est-elle universelle?

M. Mosley: Comme je l'ai déjà dit, le rapport Badgley a indiqué que la presse agissait judicieusement. Dans notre propre étude, portant sur six ou neuf mois, nous n'avons pas pu trouver d'exemple d'affaire pour laquelle la presse avait révélé l'identité de l'accusé lorsque cela risquait de permettre d'identifier la jeune personne concernée. Donc cette pratique semble avoir été à peu près universellement adoptée.

[Text]

Senator Doyle: There is a case before the courts right now.

Mr. Mosley: The case before the courts involves a parental abduction charge. The mother in that case alleged that her justification for the abduction was sexual abuse on the part of the father. The jury convicted in that case. I do not want to make too many comments in view of any possible appeal. The question was left to the jury on the basis of whether she had reasonable grounds for doing so, and obviously the jury drew their own conclusions from the evidence about what took place. But that was not a case of sexual assault against the children involved.

Mr. Avison: Might I add something? With the additional opportunity for child witnesses provided under this legislation, in cases similar to that the child now could be asked in court what happened and an additional element of evidence would then be available. At the moment, under the present law, one has only the adults stating "X" and "non-X". Under these proposals the child would be able to come forward and give an account of what happened; and that, I think, would be very helpful.

The Chairman: I know that this does not bear directly on this legislation, nor is it your particular responsibility. I have here an article that appeared in a newspaper a couple of days ago. In deference to Senator Doyle, I will not mention the name of the paper, but it is a Toronto publication. It says that the person in question was found not guilty of sexual abuse after trial last fall, and despite his acquittal on charges of indecent assault, his name had been placed on Ontario's controversial child abuse registry. We heard evidence that there is the same type of registry in Nova Scotia, and I assume there are in other provinces. I hope that in your discussions with officials from the provincial authorities responsible for this type of matter the question will be raised—because I believe this will give rise to challenges against the Charter. It is a very difficult situation for a lot of people, I am sure, who suffer this kind of public detriment.

Mr. Mosley: Yes. That is, of course, a matter for the provincial authorities. We have no responsibility for that list. I might add that it is very difficult to deal with cases in which you may have an acquittal by reason of a problem with the evidence; but in looking at the case objectively, there is very good reason to believe that the person actually did do the act complained of.

The Chairman: You are not referring to this particular case.

Mr. Mosley: Not at all. I am speaking in general terms. For the provincial authorities it is a difficult problem to deal with. People of ordinary common sense may well be satisfied of the fact that the person has performed an act for which he has been acquitted under the legal standard. How they deal with that problem is very difficult for the provinces; but, of course, that is a matter for them to resolve.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Les tribunaux sont actuellement saisis d'une affaire.

M. Mosley: Il s'agit d'un parent accusé d'enlèvement. La mère prétend en l'occurrence que si elle a enlevé l'enfant, c'est parce que le père lui infligeait des sévices sexuels. Dans ce cas, le jury a conclu à la culpabilité. Je ne veux pas trop en parler parce que l'affaire risque d'être portée en appel. La question posée au jury était celle de savoir si l'accusée avait des raisons suffisantes pour agir comme elle l'avait fait et il est clair que le jury a tiré ses propres conclusions en se fondant sur les témoignages relatifs aux faits. Mais il ne s'agissait pas en l'occurrence d'une affaire de sévices sexuels infligés à des enfants.

M. Avison: Puis-je ajouter quelque chose? Du fait des nouvelles dispositions contenues dans la loi, les enfants peuvent témoigner et dans un tel cas, on aurait pu demander à l'enfant de venir dire en salle d'audience ce qui s'était produit, ce qui aurait constitué un élément de preuve supplémentaire. À l'heure actuelle, en vertu de la loi en vigueur, il n'y a que les adultes qui puissent venir dire «blanc» et «noir». Les nouvelles propositions permettraient à un enfant de venir rendre compte des faits; et je crois que ce serait chose utile.

La présidente: Je sais que ce que je vais vous dire ne concerne pas directement ce texte de loi, ni votre responsabilité particulière. J'ai ici un article paru dans les journaux il y a quelques jours. Par égard pour le sénateur Doyle, je ne mentionnerai pas le nom du journal, mais il paraît à Toronto. On y dit que la personne en question a été déclarée non coupable d'actes de violence sexuelle à la suite d'un procès l'automne dernier, et bien qu'ayant été acquittée des accusations d'attentat aux mœurs, son nom est inscrit dans le registre contesté des mauvais traitements infligés aux enfants que possède l'Ontario. Des témoins nous ont révélé que ce même genre de registre existait en Nouvelle-Écosse et j'imagine que c'est également le cas dans d'autres provinces. J'espère qu'au cours de vos discussions avec les responsables provinciaux de la question, vous soulèverez ce problème car il me semble que cela pourrait donner lieu à de nombreuses contestations en vertu de la Charte. Je suis sûr que pour la plupart des personnes qui ont à pâtir de ce préjudice public, c'est une situation très difficile.

M. Mosley: Oui. Cette question relève évidemment de la compétence provinciale. Nous n'avons aucune responsabilité à l'égard de ce registre. Je dois ajouter qu'il est difficile d'avoir affaire à des cas où on peut conclure un acquittement parce que les preuves posaient des problèmes; mais à y regarder de façon objective, il y a de bonnes raisons de croire que la personne accusée avait en fait perpétré l'acte.

La présidente: Vous ne voulez pas parler de ce cas particulier.

M. Mosley: Absolument pas. Je parle de façon générale. C'est un problème difficile pour les responsables provinciaux. Il suffira aux gens de bons sens de savoir que l'inculpé a perpétré l'acte pour lequel il a été acquitté selon l'étalon légal. Les provinces ont des difficultés à résoudre ce problème mais, bien sûr, c'est à elles que cette tâche incombe.

[Text]

The Chairman: Senator Lewis has not yet had an opportunity to put his question to the witness.

Senator Lewis: It is rather minor. It is directed to Mr. Avison. I am back on the question of videotapes. I am wondering what you found was the experience in the United States. I presume that when they were first introduced there was probably a rush to use them. What has been the experience?

Mr. Avison: There have been mixed experiences. Perhaps the most telling has been the use made by certain defence counsel of variations in the child's story, which become apparent as you look at different parts of the videotape. That has been used to attack the credibility of the child. I have been told by a Canadian crown prosecutor, who has had a lot of experience in this, that in his view he would not be using tape because he has found that a child, who is capable of responding to questions, is a very credible witness, much more credible than that same child videotaped six or 12 months ago giving an account of the incident. So he feels that it would not be of any help to him.

However, as has been noted, there are cases where the child really cannot bring himself or herself to give evidence. There was one locally. A child actually became physically ill in court and just could not proceed with giving evidence. In circumstances such as that, there may be a place for the videotape. As the minister stressed, it is permissive. There will be a review after four years of the implementation of this. We already have some demonstration projects in place to see how these can most usefully be used for the protection of the rights of the accused, as well as for assistance to the crown and the victim.

There have been mixed reviews in the United States. When the bill was in its very earliest stages those mixed reviews were not published, and it was the early flush of enthusiasm for the use of them that drew them to our attention. Now, on second view, it may be of somewhat less use than we had hoped at the outset.

Senator Lewis: I have one further question. The use of these tapes is to be permissive. I do not remember the wording, but I presume it is at the request of either counsel or judges.

Mr. Avison: Yes, I think that is entirely true. However, the difficulty would be if the videotape was there and the child did not adopt the contents as being true. That would, I think, effectively exclude the videotape from being viewed. That would mean that defence counsel who sought to use the videotape against the child would have rather more difficulty than in the United States where the question could be put: "Did you on another occasion say 'X' and now you are saying 'Y'?" and the child would respond to that.

Senator Lewis: Would the procedure be that in all cases you would videotape the child's statement and then leave it up to the court as to whether it was used or not?

Mr. Avison: I think not. I think that prosecutors, police and child care workers will begin to identify children who can be

[Traduction]

La présidente: Le sénateur Lewis n'a pas encore eu la possibilité de poser sa question au témoin.

Le sénateur Lewis: C'est une question peu importante qui s'adresse à M. Avison. Elle se rapporte aux enregistrements magnétoscopiques. J'aimerais savoir quelle leçon on peut tirer de l'expérience américaine. Je présume que lorsque la chose a été possible, tout le monde a dû se précipiter pour l'utiliser. Qu'est-ce que cela a donné?

M. Avison: Ces leçons ont été variables. Le fait le plus révélateur a sans doute été l'utilisation par certains avocats de la défense des variations apportées par l'enfant dans son récit à divers endroits de l'enregistrement. On s'en est servi pour s'en prendre à la crédibilité de l'enfant. Un procureur de la couronne canadien qui a eu l'expérience de ces enregistrements m'a dit qu'il préférerait ne pas avoir recours à eux parce qu'il estime qu'un enfant qui est capable de répondre à des questions est un témoin tout à fait digne de foi, bien plus d'ailleurs que le même enfant qui relate l'incident sur un enregistrement six ou douze mois plus tôt. Il estime donc que cela ne lui sera d'aucun secours.

Il y a cependant des cas où l'enfant n'arrive tout simplement pas à parler, comme nous l'avons déjà fait remarquer. Cela est arrivé dans la région. L'enfant est devenu vraiment malade en salle d'audience et n'a pas pu continuer à témoigner. Dans ce cas, il semble qu'il puisse y avoir place pour un enregistrement. Comme l'a indiqué le ministre, c'est une possibilité qui est offerte. Le procédé fera l'objet d'une révision quatre ans après avoir été mis en application. Nous avons déjà des projets de démonstration en place afin de voir comment utiliser cette possibilité au mieux afin de garantir les droits de l'accusé et d'aider en même temps la couronne et la victime.

Les commentaires ont été mitigés aux États-Unis. Lorsque le projet de loi en était à ses débuts, on n'a pas publié ces commentaires, et c'est cet enthousiasme manifesté au départ pour l'utilisation des enregistrements qui a attiré notre attention. Maintenant qu'il est possible de faire une nouvelle étude, il se peut que cette possibilité soit moins utile que prévu au départ.

Le sénateur Lewis: J'ai une autre question. Vous dites que l'utilisation de ces enregistrements est facultative. Je ne me souviens pas des termes exacts, mais il me semble qu'ils peuvent être réalisés à la demande de l'avocat de l'une des deux parties ou des juges.

M. Avison: Oui, je pense que c'est exact. Il pourrait cependant y avoir des problèmes si l'enregistrement existe et que l'enfant refuse de reconnaître que ce qu'il dit est vrai. Dans ce cas je pense, on ne passerait pas le film vidéo. Cela signifie que l'avocat de la défense qui avait l'intention d'utiliser le film contre l'enfant aura plus de difficultés qu'aux États-Unis où il est possible de poser la question suivante: «Avez-vous dit «ceci» à une autre occasion et dites-vous «cela» maintenant?» L'enfant devra alors répondre à une telle question.

Le sénateur Lewis: Va-t-on enregistrer la déposition de l'enfant dans tous les cas et laisser ensuite le tribunal décider si on va utiliser le film vidéo?

M. Avison: Je ne crois pas. Il me semble que les procureurs, la police et les personnes chargées de la garde d'enfants

[Text]

most helped by being videotaped and others who obviously, are well able to respond to questions and will not necessarily be videotaped.

Senator Lewis: I presume that if a statement is being videotaped defence counsel will be able to see it.

Mr. Avison: I believe so, yes.

Senator Hastings: I have three questions with respect to section 166. Does procuring include the actual offence? Why is there a distinction between the parents who procure, the term for which is five years, while the term for the person who commits the actual offence is ten years? Surely, both of those acts are equally reprehensible; if not, the first one is worse than the second. Why is the option of summary conviction not offered in this section?

Mr. Mosley: The amendments to section 166 were made in an effort to reconcile the provisions of the existing section with the changes that were made in terms of the definition of offences.

It is recognized that throughout the Code there is a need to re-examine penalty structures. The work of the sentencing commission was kept in mind when penalty maximums were being set or existing maximums were being preserved throughout this bill. However, the bill does not purport to attempt to resolve all of these issues of reconciling the maximum for one offence which may be disproportionate to the conduct of the offender or to another offence.

The conduct in this particular case may take place without any actual harm occurring to the child. As I read section 166, the offence is complete when the procuring has taken place for the purpose, whether or not the purpose is carried out. So it is similar to a counselling offence. The approach in the Code is generally for that type of offence—counselling or an attempt—to have a lesser penalty than the penalty given for the completed offence.

I can refer you to section 421, for example, which states:

every one who attempts to commit or is an accessory after the fact to the commission of an indictable offence . . . is liable to imprisonment for a term that is one-half of the longest term to which a person who is guilty of that offence is liable;

That is one rationale. However, the point is well taken that there may need to be a further re-examination of the maximum for that offence and the context of all of the sexual offences. We expect that that work will be undertaken and that necessary consultations with those interested in sentencing matters, in the context of the work being done on the sentencing commission's report, will be conducted.

The Chairman: Mr. Mosley and Mr. Avison, we would like to thank you for staying on and being so patient with our questions. Your answers have been helpful. Thank you.

[Traduction]

devront décider auparavant si le fait de l'enregistrer sera utile à l'enfant ou si de toute évidence il est tout à fait capable de répondre aux questions, auquel cas il ne sera pas nécessairement filmé.

Le sénateur Lewis: J'imagine que si une déposition est filmée, l'avocat de la défense aura le droit de la voir.

M. Avison: Je pense que oui.

Le sénateur Hastings: J'ai trois questions au sujet de l'article 166. Le fait d'amener un enfant comprend-il l'infraction véritable? Pourquoi fait-on une distinction entre les parents qui amènent l'enfant, ce qui leur vaut une peine de cinq ans, alors que celle-ci est de dix ans lorsque la personne commet l'acte criminel? Il est clair que ce sont deux actes également répréhensibles; et si l'un doit être plus grave que l'autre, il me semble que c'est le premier. Pourquoi ne prévoit-on pas d'accusations par procédure sommaire dans cet article?

M. Mosley: Les modifications de l'article 166 ont été faites pour tenter de faire concorder les dispositions de l'article existant avec les modifications apportées aux définitions des infractions.

Il est admis qu'il faudrait revoir toutes les structures pénales du Code. Lorsqu'on a fixé des peines maximums ou qu'on a maintenu dans tout le projet de loi les peines maximums existant, on pensait au travail de la commission chargée de la condamnation. Cependant, le projet de loi n'a pas la prétention de tenter de résoudre toutes ces questions qui consistent à faire concorder le maximum pour une infraction qui peut paraître disproportionné en regard des actes commis ou d'une autre infraction.

Car ces actes peuvent ne pas avoir été préjudiciables à l'enfant. Selon l'article 166, il y a infraction lorsqu'on a amené effectivement l'enfant dans un but précis, que le but ait été atteint ou non. Le Code accorde de façon générale pour ce genre d'infractions, qui constituent des incitations ou des tentatives, une peine moins importante que pour l'infraction effectivement commise.

Je peux par exemple vous renvoyer à l'article 421 qui est ainsi libellé:

Quiconque tente de commettre un acte criminel . . . ou est complice, après le fait, de la perpétration de l'acte criminel . . . est . . . passible d'un emprisonnement égal à la moitié de la durée du plus long emprisonnement encouru par une personne coupable dudit acte;

C'est une façon de voir les choses. Cependant, il est bien possible qu'il soit nécessaire de réviser davantage les peines maximums pour une telle infraction dans le contexte de tous les délits sexuels. Nous pensons que ce travail sera entrepris et que les consultations nécessaires avec toutes les personnes concernées par les condamnations auront lieu, dans le cadre du travail actuellement effectué sur le rapport de la commission des condamnations.

La présidente: M. Mosley et M. Avison, nous tenons à vous remercier d'être restés parmi nous et d'avoir eu la patience de répondre à nos questions. Vos réponses nous ont été très utiles. Merci.

[Text]

Mr. Avison: Thank you, Madam Chairman.

Mr. Mosley: Thank you.

The Chairman: Honourable senators, we have another bill to study which will occupy us for about five minutes.

Honourable senators, we are now going to study Bill S-10, to revive Yellowknife Electric Ltd. and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act.

We have with us today Mr. Glen Scott, counsel for the petitioner; Mr. R. Digby Viets, Chief, Legal Division, Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs, who has been with us on several previous occasions in relation to similar types of legislation; and Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk of the Senate.

Senator Hastings: Do we have the sponsor here?

The Chairman: The sponsor was Senator Nurgitz, who has probably deputized Senator Doyle, whether he knows it or not, to look after this bill.

Mr. Scott, do you have an opening statement?

Mr. Glen Scott, Counsel for the Petitioner: I will repeat what Senator Nurgitz has already advised you of. The background to this bill is that Yellowknife Electric Ltd. was a company that was incorporated through federal letters patent on March 21, 1955 pursuant to the then Companies Act.

In 1966, notice was published in the Canada *Gazette* pursuant to Section 125 of the Canada Corporations Act which basically stated that the corporation had failed to file its annual returns for that year and the two preceding years and that it would be stricken from the register if it did not file its returns.

In June of 1967, in fact, an order was published in the Canada *Gazette* dissolving the corporation. Subsequent to that, there were no annual returns filed.

The problem appeared approximately two years ago to the principals of the corporation when they tried to enter into a transaction dealing with some realty wherein it became apparent that the company had been dissolved and was no longer in good standing. Hence, we are here today.

The file was sent down from a law firm in Yellowknife to our firm to examine the options available for reviving the corporation so that it could continue to carry on business. A number of methods were looked at, but it appeared that the only valid way of doing it was by way of having an act of Parliament passed to provide for its revival. It was a company that was not covered by what is called "Part I of the Canadian Business Corporations Act", which is the current federal legislation dealing with companies, and accordingly, there are no provisions for its revival other than by an act of Parliament.

The Chairman: Mr. Scott, is realty the principal or only asset of this corporation?

Mr. Scott: No, it is not the only asset, it is its principal asset. It is the one that it has problems dealing with because it

[Traduction]

M. Avison: Merci, madame la présidente.

M. Mosley: Merci.

La présidente: Mesdames et messieurs les sénateurs, nous avons un autre projet de loi à étudier et cela devrait nous prendre environ cinq minutes.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons maintenant étudier le projet de loi S-10 reconstituant la société Yellowknife Electric Ltd. et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

Sont avec nous aujourd'hui M. Glen Scott, avocat de la demanderesse, M. R. Digby Viets, chef de la Division du contentieux, Direction des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations, que nous avons déjà rencontrés à plusieurs occasions pour l'étude de textes législatifs de même ordre; et M. Mark Audcent, légiste-adjoint du Sénat.

Le sénateur Hastings: L'auteur est-il présent?

La présidente: C'est le sénateur Nurgitz qui en était l'auteur et il s'en remet sans doute au sénateur Doyle, qu'il le sache ou non, pour l'étude de ce projet de loi.

M. Scott, avez-vous des remarques liminaires à faire?

M. Glen Scott, avocat de la demanderesse: Je ne ferai que répéter ce que vous a déjà dit le sénateur Nurgitz. Ce projet de loi vient de ce que Yellowknife Electric Ltd. a été une compagnie constituée en corporation le 21 mars 1955 par lettres patentes fédérales, conformément à la Loi sur les compagnies alors en vigueur.

En 1966, un avis a été publié dans la *Gazette du Canada*, conformément à l'article 125 de la Loi sur les corporations canadiennes, dans lequel il était en gros déclaré que la corporation n'avait pas déposé ses déclarations annuelles pour l'année et pour les deux années précédentes, et qu'elle serait rayée du registre si elle ne les déposait pas.

En juin 1967, un décret était en fait publié dans la *Gazette du Canada* dissolvant la corporation, après quoi les déclarations annuelles n'ont pas été déposées.

Le problème s'est posé il y a environ deux ans aux responsables de la société lorsqu'ils ont essayé de faire une transaction immobilière et qu'il est apparu que la compagnie avait été dissoute et n'était plus en règle. C'est pourquoi nous sommes ici aujourd'hui.

Un cabinet juridique de Yellowknife nous a transmis le dossier pour qu'on étudie les possibilités de reconstituer la compagnie afin qu'elle puisse poursuivre ses activités. On a envisagé plusieurs méthodes, mais il s'est avéré que la seule valable était de faire voter une loi par le Parlement pour la reconstituer. Cette compagnie n'était pas couverte par ce qu'on appelle la «Partie I de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes», qui est le texte législatif régisant actuellement les sociétés, et en conséquence, il n'existe pas d'autres dispositions permettant de la reconstituer que le vote d'une loi du Parlement.

La présidente: Monsieur Scott, l'actif de la société consistait-il principalement ou uniquement en transactions immobilières?

M. Scott: Non ce n'est pas le seul actif; c'est le principal et c'est en tout cas celui qui lui pose des problèmes car il n'y en a

[Text]

has no problems dealing with personal realty on a day-to-day basis. However, it is in the realty area where it first became alerted that it owned property in downtown Yellowknife and has owned it since 1962.

In fact, there was a mortgage on the property and it has been paid out by the principal of the corporation, Mr. Gordon Hornby, who was basically oblivious to the fact that he had this problem with the status of the corporation.

The Chairman: He paid off the mortgage?

Mr. Scott: Yes, the mortgage has been paid off.

The Chairman: Over the past twenty years?

Mr. Scott: Yes, over the past twenty years. It was paid off by 1968, I believe, was the date.

The Chairman: Perhaps I should remind honourable senators that Senator van Roggen, who is not a member of this committee, made some comments at the time that this bill was being considered in the Senate on second reading, and perhaps I might just read a portion of what he said at that time. He said:

... as a matter of general principle, I find it unfortunate that Parliament should be burdened with private matters of this sort whenever it can possibly be avoided.

However, I think that is something for Parliament and the Senate itself to consider. He then went on to say:

If this involves only a piece of land . . . that has been neglected for 20 years, and the Land Titles Office is dealing with it, then under the law, when a company disappears like this, its assets escheat to the Crown if the Crown takes that action. The Crown can, as a generous gesture, give back property that is so escheated, which would save Parliament this trouble.

Mr. Scott: can you tell me if any action of that type has been taken over the past twenty years?

Mr. Scott: No, it has not. The issue of escheat was looked into in September 1985 by me when I first reviewed the file. At that time, we discussed with people at the Department of Justice, in the Real Property Division, the issue of escheat. The issue of escheat is a side issue to this because if the property has escheated to the federal crown it generally has to be transferred back to the corporation, and it cannot be transferred back unless the corporation is revived. The only way in which the corporation can be revived is by this act of Parliament. The escheat provision does not do anything for the fact that the corporation can continue to carry on business.

The Chairman: In fact, escheat did not take place?

Mr. Scott: Escheat has not taken place, but it may have taken place by operation of law, in fact,

The Chairman: That is what I am asking you.

Mr. Scott: "By operation of law" is an interpretation. My interpretation would be that it may well have occurred.

The Chairman: Mr. Viets, what is your feeling about this matter?

[Traduction]

aucun pour ce qui est des transactions mobilières courantes. C'est cependant dans le domaine des biens immobiliers qu'elle a d'abord appris qu'elle possédait des biens-fonds au centre-ville de Yellowknife depuis 1962.

Cette propriété était en fait hypothéquée et l'hypothèque a été remboursée par M. Gordon Hornby, directeur de la société, qui a négligé le problème du statut de la société.

La présidente: Il a remboursé l'hypothèque?

M. Scott: Oui, l'hypothèque a été remboursée entièrement.

La présidente: Sur les vingt dernières années?

M. Scott: Oui, sur les vingt dernières années. Le dernier remboursement a été effectué en 1968 je crois.

La présidente: Peut-être devrais-je rappeler aux honorables sénateurs que le sénateur Van Roggen, qui n'est pas membre de notre comité, a fait des remarques à l'époque où ce projet de loi passait en deuxième lecture au Sénat et je vais simplement lire en partie ce qu'il a dit à ce moment-là.

... En règle générale, je trouve qu'il est regrettable que le Parlement ait à s'encombrer de questions privées comme celle-ci lorsqu'il est possible de l'éviter.

C'est une question que devront étudier le Parlement et le Sénat. Il disait encore.

Il ne s'agit que d'un terrain . . . qu'on a négligé pendant vingt ans et dont s'occupe le Bureau des titres de biens-fonds car, selon la loi, lorsqu'une société disparaît de la sorte, ces biens tombent en déshérence et reviennent à la couronne si celle-ci prend les mesures nécessaires. La couronne peut, en signe de générosité, rendre les biens ainsi tombés en déshérence, ce qui éviterait au Parlement bien des ennuis.

Monsieur Scott, pouvez-vous me dire si ce genre de choses s'est produit ces vingt dernières années?

M. Scott: Non. J'ai étudié en septembre 1985 la question des biens tombés en déshérence lorsque j'ai examiné ces dossiers pour la première fois. À l'époque, nous avons discuté de la question de la déshérence avec les responsables de la Division du droit immobilier du ministère de la Justice. C'est une question secondaire en l'occurrence car lorsque les biens sont tombés en déshérence au profit de la couronne, ils doivent généralement être rendus à la société, ce qui ne peut se faire sans que la corporation soit reconstituée. La seule manière de reconstituer la corporation est le vote d'une loi par le Parlement. La disposition de la déshérence n'a aucune incidence sur le fait que la corporation puisse poursuivre ses activités.

La présidente: Il n'y a donc pas eu déshérence?

M. Scott: Il n'y a pas eu déshérence, mais cela aurait pu se faire en application de la loi.

La présidente: C'est ce que je vous demande.

M. Scott: «En application de la loi» est une interprétation. Selon mon interprétation, cela aurait bien pu se produire.

La présidente: Monsieur Viets, qu'en pensez-vous?

[Text]

Mr. R. Digby Viets, Chief, Legal Division, Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs: Madam Chairman, it is covered quite clearly in the Canada Business Corporations Act, which does not apply to this one because it states that undisposed-of assets vest in Her Majesty in right of Canada. There was no such provision in the earlier act under which this company was dissolved. Therefore, it is a question of common law. I have not gone into all of the facts of the case, but it may well have escheated.

Senator Lewis: The thing is that clause 1 provides that the company is revived and is deemed not to have been dissolved. Therefore, the question is, what does that mean?

The Chairman: That means that you are revived, as if you had never been dissolved.

Senator Lewis: If Parliament says that the company is deemed not to have been dissolved, then could the escheat have taken place?

The Chairman: There is your problem. This is the normal wording we have used with respect to other defunct corporations, is it not, that it is deemed not to have taken place? Is that the normal wording, Mr. Audcent?

Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Assistant Parliamentary Counsel of the Senate: Yes, Madame Chairman. That is the standard wording that has been used for all of these revivals. I suspect that the standard wording, when it was originally developed, very nicely skirted the issue of escheat because of the fact that it is a difficult question to deal with, for one thing. A private bill would have a great amount of difficulty in dealing with assets that are not the assets of the petitioner. Therefore, if we put in a section saying that the goods are deemed not to have escheated to Her Majesty, we would essentially be taking the goods back from Her Majesty, and that might be very difficult because Her Majesty is not a party to this petition.

Therefore, I think the purpose is probably to create the company, revive it so that the company exists, and then if it can deal with the assets, let it deal with the assets. If someone objects, the Escheats Act already exists which allows the company to deal with Her Majesty and make their arrangements. If this company is revived, it will then be able to deal with Her Majesty under the Escheats Act, and make all of the arrangements that it has to make.

The Chairman: It seems to me that perhaps we should be varying the wording of these routine bills that we prepare in this manner because I think if we use this wording we are, in effect, revoking or are attempting to revoke what may have been an escheat from the Crown.

Mr. Audcent: I do not think you can necessarily make that interpretation. If you read clause 1, the wording is:

... the Company is revived and is deemed not to have been dissolved.

There is a case, *A.G.B.C. and the Royal Bank of Canada*. 1937 SCR, 459. Under the B.C. Act, there was an order and it

[Traduction]

M. R. Digby Viets, chef de la Division du contentieux, Direction des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations: Madame la présidente, la situation est clairement prévue dans la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, qui ne s'applique pas en l'occurrence puisqu'il y est précisé que Sa Majesté du chef du Canada se saisit des biens non-aliénés. Il n'y a pas de dispositions équivalentes dans la loi antérieure aux termes de laquelle la société a été dissoute. En conséquence, c'est une question de common law. Je n'ai pas étudié tous les détails de l'affaire, mais il se peut qu'il y ait eu déshérence.

Le sénateur Lewis: Le problème c'est que la première disposition indique que la compagnie est reconstituée et réputée ne pas avoir été dissoute. Il reste à savoir ce que cela veut dire!

La présidente: Cela veut dire qu'elle est reconstituée si elle n'avait jamais été dissoute.

Le sénateur Lewis: Si le Parlement dit que la compagnie est réputée ne pas avoir été dissoute, alors peut-il y avoir eu déshérence?

La présidente: C'est là qu'est votre problème. C'est l'expression normalement employée pour les corporations ayant cessé d'exister; elles sont réputées ne pas avoir été dissoutes, n'est-ce pas? Est-ce l'expression normalement utilisée, monsieur Audcent?

M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire adjoint du Sénat: Oui, madame la présidente. C'est l'expression normalement employée pour tous les cas de reconstitution. Je pense que ces termes, lorsqu'ils ont été choisis, contournaient agréablement la question de la déshérence parce que c'est une question difficile à résoudre de toute façon. Un projet de Loi d'intérêt particulier aurait beaucoup de difficultés à traiter des biens qui ne sont pas ceux du demandeur. En conséquence, si nous lisons dans un article que les biens sont réputés être tombés en déshérence au profit de Sa Majesté, on lui reprendrait, ce qui constituerait une grosse difficulté étant donné que Sa Majesté n'est pas partie à la demande.

Je pense donc que l'objectif est sans doute de créer une société, de la reconstituer afin qu'elle puisse s'occuper de ses biens. S'il y a des objections, il y a la Loi sur les biens en déshérence qui existe déjà et qui autorise la société à traiter avec Sa Majesté et à s'entendre avec elle. Si la société est reconstituée elle pourra alors traiter avec Sa Majesté aux termes de la Loi sur les biens en déshérence et procéder à tous les arrangements nécessaires.

La présidente: Peut-être pourrions-nous changer le libellé de ces projets de loi parce qu'il me semble que si nous reprenons ces expressions, nous annulons ou nous tentons d'annuler en fait ce qui a pu être un bien en déshérence de la couronne.

M. Audcent: Cette interprétation n'est pas nécessairement la bonne. Si vous lisez la disposition 1, il y est dit:

... la Compagnie est reconstituée et réputée ne pas avoir été dissoute.

Il y a un précédent, *A.G.B.C. et la Banque royale du Canada* (1937) SRC 459. Au terme de l'Acte de la Colombie-Britannique

[*Text*]

as deemed to have been continued in existence as if it had not been struck off. In that case, the court decided that the doctrine of escheat did not apply.

The problem is that, on the other hand, you have Clause 2 of the bill which reads:

Subject to the rights acquired by any persons after its dissolution, the Company has all the rights, powers and privileges and is liable for all the obligations that it would have had if it had not been dissolved.

Therefore, if escheat or *bona vacantia* has taken place, then you are left with the situation that Her Majesty has the property. But as long as the company is revived under this bill, it is in the position that it can deal with Her Majesty under the Escheat Act, which is the situation in which it wants to be. If it cannot deal with the assets directly, it exists and it can then go to Her Majesty and say, "Could you please give it back to me?"

Senator Lewis: Which it cannot do now because it does not exist.

Mr. Audcent: Yes, which it cannot do now because it does not exist. However, Mr. Hornby, who is the principal behind the company right now could go to the Crown and say, "Deal with me," but he is not the same person so his claim is not as strong as the company's would be if the company were revived. If the company is revived, it is saying, "This was our property, and this is an error. Please give it back."

Therefore, probably the correct procedure is to revive the company and allow the company to deal with Her Majesty, if it has to do so, and under the Escheats Act, it can deal with Her Majesty.

The Chairman: Parliament itself cannot give the company rights that it does not possess. In other words, it could not give the property back to the company itself simply by passage of this law?

Mr. Audcent: I think it would be difficult, in view of certain provisions of law saying that private bills cannot affect people who are not specifically mentioned. Her Majesty is not affected by a provision unless it specifically refers to Her Majesty. Those principles in the Interpretation Act would make it difficult for Parliament to go back that far with this bill.

The Chairman: Yes, that is right.

Senator Lewis: Really, all we are doing is just reviving the company.

The Chairman: Yes.

Senator Lewis: And then the company takes its chances as to whether it can succeed in getting its property back.

The Chairman: Mr. Viets, you are satisfied with this bill?

Mr. Viets: Yes, Madam Chairman.

The Chairman: Senator Hastings?

[*Traduction*]

que, il y avait eu un décret qui était réputé valable comme s'il n'avait pas été supprimé. Dans ce cas, le tribunal a décidé que la doctrine de la déshérence ne s'appliquait pas.

Mais le problème c'est que par ailleurs il y a la clause 2 du projet de loi qui est ainsi libellée:

Sous réserve des droits acquis par quiconque après sa dissolution, la Compagnie a tous les droits, pouvoirs et privilèges et toutes les obligations qu'elle aurait eus si elle n'avait pas été dissoute.

Donc, si les biens sont tombés en déshérence ou si nous avons des biens sans maître, alors ils reviennent à Sa Majesté. Mais tant que la Compagnie est reconstituée aux termes du projet de loi, elle peut traiter avec Sa Majesté aux termes de la Loi sur les biens en déshérence, et c'est la situation qu'elle cherche à obtenir. Si elle ne peut pas s'occuper des biens directement, elle existe tout de même et peut aller voir Sa Majesté en lui demandant de lui restituer ses biens.

Le sénateur Lewis: Ce qu'elle ne peut pas faire maintenant puisqu'elle n'existe pas.

M. Audcent: Oui, ce qu'elle ne peut pas faire maintenant parce qu'elle n'existe pas. Cependant, M. Hornby, qui est le directeur de la compagnie actuellement, pourrait aller trouver la couronne et lui demander de traiter avec lui, mais il ne s'agit pas de la même personne de sorte que sa revendication n'aurait pas la force de celle de la compagnie si elle était reconstituée. En effet si celle-ci était reconstituée, elle pourrait dire: «C'était notre bien, il y a eu erreur, aussi vous demandons-nous de nous le restituer.»

La meilleure solution consisterait donc à reconstituer la société et à lui permettre de traiter avec Sa Majesté, le cas échéant; au terme de la Loi sur les biens en déshérence cela est possible.

La présidente: Le Parlement ne peut pas donner à la compagnie des droits qu'elle ne possède pas. En d'autres termes, elle ne peut pas rendre à la compagnie ces biens en adoptant simplement cette loi, n'est-ce pas?

M. Audcent: Je crois que ce serait difficile du fait que certaines dispositions législatives stipulent que les projets de loi d'intérêt particulier ne peuvent pas avoir d'effet sur les personnes expressément mentionnées. Sa Majesté ne saurait être touchée par une disposition qui ne la mentionne pas précisément Sa Majesté. Ces principes de la Loi d'interprétation rendraient difficile pour le Parlement le fait de revenir si loin en arrière avec ce projet de loi.

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Nous ne faisons donc que reconstituer la compagnie.

La présidente: Oui.

Le sénateur Lewis: Puis la compagnie va essayer d'obtenir la restitution de ses biens.

La présidente: Monsieur Viets, ce projet de loi vous donne-t-il satisfaction?

M. Viets: Oui, madame la présidente.

La présidente: Sénateur Hastings?

[Text]

Senator Hastings: In reviving the company, I do not see any provisions that it assume the obligations of providing the annual summaries, which was the reason for its originally having been struck from the record.

Mr. Scott: Yes. Part of the bill deals with that. The company will have to apply for a continuance under the Canada Business Corporations Act and, in order to do so, would have to file all of its summaries that are in arrears, and of course that will be undertaken. It goes without saying that we will do that.

Senator Lewis: And pay the fees?

Mr. Viets: Yes, and pay the fees.

The Chairman: Honourable senators, shall I report this bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you. I have a couple of motions that I would be happy to have your concurrence on. The first one deals with the sub-committee that we were to establish to look at the French text version of the Constitution Of Canada. I would ask that you approve a motion:

That a sub-committee of five members be established for the purpose of examining and reporting upon the first report of the French Constitutional Drafting committee.

Honourable senators, is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The second one is:

That the chairman and the honourable senators Flynn, Le Moyne, Cogger and one further member be named by the chairman and deputy chairman from the said subcommittee.

The next is:

That the subcommittee be authorized to report from time to time to the standing committee.

I have one other:

That the subcommittee be empowered to incur expenses for purposes of meeting, providing that they be pre-authorized by the chairman of the standing committee.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Si on reconstitue la compagnie aucune disposition ne s'applique à ce que je vois pour qu'elle ait l'obligation de déposer les sommaires annuels qui ont été à l'origine de sa dissolution.

M. Scott: Oui. Le projet de loi traite en partie de cela. La compagnie devra demander à maintenir ses activités aux termes de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes et pour ce faire, devra déposer les sommaires qu'elle n'a pas encore fournis; elle devra donc en passer par là. C'est évidemment ainsi que nous allons procéder.

Le sénateur Lewis: En payant les honoraires?

M. Viets: Oui, en payant les honoraires.

La présidente: Mesdames et messieurs les sénateurs, adoptez-vous le projet de loi sans modification?

Des voix: D'accord.

La présidente: Merci. J'ai quelques motions à soumettre à votre approbation. La première traite du sous-comité que nous devons créer pour l'étude de la version française de la Constitution du Canada. Je vous demanderais de l'approuver.

Qu'un sous-comité de cinq membres soit créé dans le but d'étudier le premier rapport du comité chargé de la rédaction de la Constitution en français et d'en faire rapport.

Mesdames et messieurs les sénateurs, sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: La deuxième est ainsi libellée:

Que le président et les sénateurs Flynn, Le Moyne, Cogger, plus un autre membre, soient nommés par le président et le vice-président dudit sous-comité.

La suivante est ainsi rédigée:

Que le sous-comité soit habilité à faire rapport de temps à autre au comité permanent.

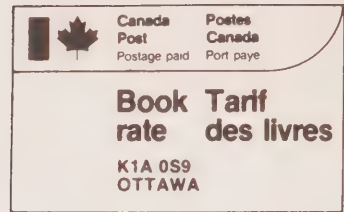
J'en ai encore une:

Que le sous-comité soit autorisé à faire des dépenses pour ces réunions, sous réserve de leur approbation préalable par le président du comité permanent.

Sommes-nous d'accord, mesdames et messieurs les sénateurs?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

(On the subject-matter of Bill C-15):

From the Department of Justice:

Mr. R. G. Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section;

Mr. N. H. Avison, Senior Criminal Law Policy Co-ordinator, Policy, Programs and Research Branch.

(On Bill S-10):

Mr. Glen Scott, Counsel for the Petitioner.

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. R. Digby Viets, Chief, Legal Division, Corporations Branch.

(Sur la teneur du Projet de loi C-15):

Du ministère de la Justice:

M. R. G. Mosley, avocat général, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale:

M. N. H. Avison, coordonnateur principal de la politique en matière de justice pénale, Direction de la politique, programmes et recherche.

(Sur le Projet de loi S-10):

M. Glen Scott, conseiller du pétitionnaire.

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. R. Digby Viets, chef de la Division du contentieux, Direction des corporations.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Présidente:
L'honorable JOAN NEIMAN

Monday, June 22, 1987

Le lundi 22 juin 1987

Issue No. 23

Fascicule n° 23

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Consideration of Bill S-11, "An
Act to authorize the City of Windsor
to acquire, operate and dispose of
the Windsor-Detroit Tunnel"

L'étude du Projet de loi S-11, «Loi
autorisant la cité de Windsor à
acquérir, exploiter et aliéner le
Tunnel de Windsor-Detroit»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Le Moyne
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury
Hastings	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Le Moyne
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury
Hastings	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
Wednesday, June 17, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Frith, seconded by the Honourable Senator Côtteau, for the second reading of the Bill S-11, An Act to authorize the City of Windsor to acquire, operate and dispose of the Windsor-Detroit Tunnel.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Petten, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, and that Rule 95 of the *Rules of the Senate* be suspended in relation thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 17 juin 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Frith, appuyé par l'honorable sénateur Côtteau, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-11, Loi autorisant la cité de Windsor à acquérir, exploiter et aliéner le Tunnel Windsor-Detroit.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Petten, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et que l'application de l'article 95 du Règlement soit suspendue à l'égard.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 22, 1987

(32)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:30 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Frith, Neiman, Robertson and Stanbury. (9)

In attendance: From the Senate of Canada: Mr. Raymond du Plessis and Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel and Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel and *from the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Mr. Clifford N. Sutts, Barrister and Solicitor, Solicitor for the Petitioner, Law Firm of Gignac, Sutts, Windsor, Ontario;

Mr. Edward A. Agnew, C.A., Commissioner of Finance for the City of Windsor, Windsor, Ontario;

Mr. Hubert Stitt and

Mr. William Manuel, Barristers and Solicitors, Law Firm of Stitt, Baker and McKenzie, Toronto, Ontario;

Professor Ian Bushnell, Faculty of Law, University of Windsor, Windsor, Ontario.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 17th, 1987, commenced consideration of Bill S-11, intituled: "An Act to authorize the City of Windsor to acquire, operate and dispose of the Windsor-Detroit Tunnel".

The witnesses made statements and answered questions.

At 6:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 22 JUIN 1987

(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Frith, Neiman, Robertson et Stanbury. (9)

Également présents: Du Sénat du Canada: M. Raymond du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire, et M. Mark Audcent, secrétaire légiste adjoint et conseiller parlementaire, et *de la Bibliothèque du Parlement,* M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

M^e Clifford N. Sutts, avocat, avocat pour le pétitionnaire Étude juridique Gignac, Sutts, Windsor (Ontario);

M. Edward A. Agnew, e.c., commissaire aux finances pour la ville de Windsor, Windsor (Ontario);

M^e Hubert Stitt et

M^e William Manuel, avocats, Étude juridique Stitt, Baker et McKenzie, Toronto (Ontario);

Professeur Ian Bushnell, Faculté de droit, Université de Windsor, Windsor (Ontario).

Conformément à son ordre de renvoi du 17 juin 1987, le Comité entame l'étude du projet de loi S-11 intitulé: «Loi autorisant la Cité de Windsor à acquérir, exploiter et aliéner le Tunnel Windsor-Detroit».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 18 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Monday, June 22, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S11, to authorize the City of Windsor to acquire, operate and dispose of the Windsor-Detroit Tunnel, met this day at 4.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we will now commence our study of Bill C11, to authorize the City of Windsor to acquire, operate and dispose of the Windsor-Detroit Tunnel. This is a private bill that has been introduced in the Senate by Senator Frith.

We have with us today the Solicitors for the Petitioner, Mr. Clifford N. Sutts, Q.C., on my right. On his right, we have Mr. E.A. Agnew. I think Mr. Sutts has an opening statement to make and then we will entertain questions from honourable senators.

You should know also that we have another firm of solicitors who will present some other views or arguments. I suggest that we hear from the petitioner and question the petitioner and their solicitors in the first instance and then we will hear from the other solicitors and put questions to them. Then, if it becomes necessary, we can have some sort of general discussion or questions.

Mr. Sutts, perhaps you would like to commence?

Mr. Clifford N. Sutts, Q.C., Solicitor for the Petitioner, the City of Windsor: Madam Chairman and honourable senators, I represent the Corporation of the City of Windsor, which is the petitioner for this private bill. On my right is Mr. E.A. Agnew, the Commissioner of Finance for the City of Windsor. We are here together in support of this bill.

This bill concerns the motor vehicle tunnel under the Detroit River that connects the cities of Windsor and Detroit. The purpose of the bill is to authorize the City of Windsor to acquire, own, operate and dispose of the tunnel. You may ask why this bill is necessary. I think the answer is rather simple; its purpose is to clarify an imperfect expression of Parliament's intention when it enacted legislation in 1927 and which it subsequently amended in 1953.

Honourable senators, in order for you to understand clearly the issues that are involved and I think I should attempt to make them clear to you, because my friends are here today in opposition to our bill it is important that you understand the background. I do not intend to belabour you with a lot of facts that are unnecessary, and I will attempt to strip it down to the barest essentials.

The City of Windsor has an intention of acquiring the tunnel in the year 1990, pursuant to an option agreement which it made in the year 1928, and wants to make it perfectly clear that it has the power to do just that.

The Canadian portion of the tunnel was authorized to be built by a private act of Parliament passed in 1928. That act incorporated the Detroit and Windsor Subway Company and

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 22 juin 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été déféré le projet de loi S-11 qui vise à autoriser la cité de Windsor à acquérir, exploiter et aliéner le Tunnel Windsor-Détroit se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour en étudier la teneur.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons maintenant entreprendre notre étude du projet de loi S-11 qui vise à autoriser la cité de Windsor à acquérir, exploiter et aliéner le Tunnel Windsor-Détroit. Il s'agit d'un projet de loi d'intérêt privé déposé au Sénat par le sénateur Frith.

Nous avons avec nous aujourd'hui les avocats du requérant, MM. Clifford N. Sutts, c.r., et E. A. Agnew. Je pense que M. Sutts a une déclaration à faire avant que nous ne passions aux questions.

Je dois également vous préciser qu'une autre étude d'avocats viendra présenter son point de vue à ce sujet. Je propose que nous commençons par entendre et interroger les avocats du requérant avant de donner la parole aux représentants de cet autre cabinet. Au besoin, nous pourrions ensuite entreprendre un débat général sur la question.

Monsieur Sutts, aimeriez-vous commencer?

M. Clifford N. Sutts, c.r., avocat du requérant (Cité de Windsor): Madame la présidente et honorables sénateurs, je suis ici à titre de représentant de la municipalité de la cité de Windsor, laquelle est le parrain de ce projet de loi d'intérêt privé. Je suis accompagné de M. E. A. Agnew, commissaire aux Finances pour la cité de Windsor. Nous sommes ici tous les deux pour défendre ce projet de loi.

Ce projet de loi porte sur le tunnel pour véhicules à moteur qui relie, par-dessous la rivière Détroit, les villes de Windsor et Détroit. Il vise à autoriser la cité de Windsor à acquérir, exploiter et aliéner le tunnel. Vous vous interrogez sans doute sur l'utilité de ce projet de loi. Je pense que la réponse est fort simple. Il vise à faire préciser l'intention du Parlement, lorsqu'il a adopté la loi habilitante en 1927 et l'a modifiée par la suite en 1953.

Honorables sénateurs, pour que vous compreniez bien les enjeux en cause ici—et je pense que je me dois d'être clair, étant donné que certains de mes confrères sont justement ici aujourd'hui pour dénigrer le projet de loi—il importe de vous faire un petit historique. Je n'ai pas l'intention de vous assommer de données inutiles, et je vais m'efforcer de m'en tenir à l'essentiel.

La cité de Windsor a l'intention d'acquérir le tunnel en 1990, conformément à la convention signée en 1928. Elle veut donc qu'il soit parfaitement clair qu'elle a le pouvoir de donner suite à son projet.

La construction du tronçon canadien du tunnel a été autorisée par une loi d'intérêt privé adoptée par le Parlement en 1928. Cette loi incorporait la Detroit and Windsor Subway

[Text]

gave that company the authority to construct and operate the tunnel. At the same time, similar legislation was enacted in the U.S., giving the Detroit and Canada Tunnel Corporation a Michigan corporation the authority to construct and operate the U.S. portion of the tunnel. At this point you should know that the Detroit and Canada Tunnel Corporation is a Michigan corporation; it is a public corporation; its stock is traded over the counter in New York and it is controlled by a U.S. citizen who resides in Florida. The Detroit and Windsor Subway Company, which owns the Canadian half of the tunnel, is a wholly owned subsidiary of that Michigan corporation.

For the benefit of honourable senators who have not seen it, I have on the board here an aerial photograph which illustrates the tunnel's general location and its proximity to downtown Windsor.

The private act of Parliament which incorporated the Canadian company, in other words the Detroit and Windsor Subway Company Act which I will refer to as the DWSC Act declared, among other things, that the tunnel, once it was constructed, would be a work for the general advantage of Canada, which had the effect of placing the tunnel, when it was completed, under the jurisdiction of Parliament. Secondly, that act provided that the Railway Act would apply to the tunnel. Thirdly, it provided that the construction of the tunnel could not begin without the consent of the City of Windsor and that the construction could only be carried out upon terms agreed to with the City of Windsor.

The Detroit and Windsor Subway Company obtained the consent of the City of Windsor to construct and operate the tunnel upon terms and conditions contained in an agreement dated April 24, 1928. I will refer to that agreement as the option agreement.

In exchange for the right to construct the tunnel under city property that is, the streets, alleys and other properties the Detroit and Windsor Subway Company agreed to give the city the option to acquire the tunnel at the end of 60 years after the date on which it was formally opened. We have attempted to give a present day value to the right that was conferred upon the DWSC by the city in 1928 at the date 60 years after the tunnel opened, and we have come up with a figure in excess of \$13 million, using reasonable premises for that calculation.

The parent corporation, the Michigan corporation known as the Detroit and Canada Tunnel Corporation, permitted the City of Detroit to acquire similar rights with respect to the U.S. portion of the tunnel. Once the consent of both Windsor and Detroit was obtained, the tunnel was constructed, and construction was completed on November 3, 1930. Therefore you can see that the City of Windsor's rights arise on November 3, 1990.

In 1933, after the option agreement had been signed, the Ontario Legislature ratified and confirmed the option agreement, and it specifically provided that the agreement was valid and enforceable upon the parties.

The tunnel continued to operate until 1953, when the Detroit and Canada Tunnel Corporation and the Detroit and Windsor Subway Corporation in other words, the Michigan

[Traduction]

Company et lui donnait l'autorisation de construire et d'exploiter le tunnel. En même temps, une loi semblable était adoptée aux États-Unis, pour autoriser la Detroit and Canada Tunnel Corporation—une entreprise de l'État du Michigan—à construire et à exploiter le tronçon américain du tunnel. Il importe de signaler ici que la Detroit and Canada Tunnel Corporation est une entreprise publique de l'État du Michigan; ses actions sont transigées à la Bourse de New York et elle est contrôlée par un citoyen américain résidant en Floride. La Detroit and Windsor Subway Company, qui possède la portion canadienne du tunnel, est, quant à elle, une filiale appartenant entièrement à la Detroit and Canada Tunnel Corporation.

Pour le bénéfice des honorables sénateurs qui n'auraient jamais vu le tunnel, j'ai ici une photographie aérienne qui en montre l'emplacement général et donne une idée de sa proximité avec le centre-ville de Windsor.

La loi d'intérêt privé portant incorporation de la Compagnie canadienne, en d'autres termes le *Detroit and Windsor Subway Company Act*—que je vais désigner comme le DWSC Act—prévoit entre autres, qu'une fois construit, le tunnel sera considéré d'utilité publique au Canada, ce qui a pour effet de placer le tunnel sous la responsabilité du Parlement. Il prévoit également que le tunnel sera assujéti à la Loi sur les chemins de fer, que la construction ne pourra commencer sans l'assentiment de la cité de Windsor et ne pourra se faire que selon les termes convenus avec cette municipalité.

La Detroit and Windsor Subway Company a obtenu l'autorisation de la cité de Windsor de construire et d'exploiter le tunnel aux termes d'une convention signée le 24 avril 1928.

En échange du droit de construire le tunnel sous les terrains de la municipalité—c'est-à-dire les rues, les voies et autres—la Detroit and Windsor Subway Company a consenti à offrir à la cité de Windsor la possibilité d'acquérir le tunnel 60 ans après la date de son inauguration officielle. Nous avons essayé d'évaluer ce que vaudrait aujourd'hui le droit conféré par la ville à la DWSC en 1928, et en sommes arrivés à un montant qui dépasse les 13 millions de dollars, tout en demeurant très conservateurs dans nos calculs.

La société mère, c'est-à-dire l'entreprise du Michigan connue sous le nom de Detroit and Canada Tunnel Corporation, a autorisé la cité de Détroit à acquérir les mêmes droits à l'égard du tronçon américain du tunnel. Une fois que le consentement des villes de Windsor et de Détroit a été obtenu, la construction du tunnel a été entreprise et s'est terminée le 3 novembre 1930. Donc, la cité de Windsor pourra se prévaloir de son droit le 3 novembre 1990.

En 1933, après que la convention a été signée, l'Assemblée législative de l'Ontario l'a ratifiée et entérinée, tout en précisant expressément que son application valait pour les deux parties.

Le tunnel a été exploité jusqu'en 1953, et cette année-là, la Detroit and Canada Tunnel Corporation et la Detroit and Windsor Subway Corporation—en d'autres termes, la société

[Text]

parent and the Canadian subsidiary negotiated the sale of both the U.S. and Canadian portions of the tunnel to the Port of Detroit Commission for \$18 million. That is, both halves were negotiated to be sold for \$18 million subject to the State of Michigan approving the transaction. In anticipation of the sale, the DWSC petitioned Parliament for an amendment to the DWSC Act, which incorporated the company, to permit the sale.

Parliament passed a private act on March 31, 1953 which amended the DWSC Act and permitted the sale of the Canadian portion of the tunnel to any public authority, body or commission constituted under the laws of Canada or the U.S.A. or the State of Michigan.

What did Parliament intend when they enacted that legislation? With your permission, Madam Chairman, I would like to read from the House of Commons debates at the time the bill was given second reading. I will read extracts from the Hansard report.

Mr. Brown (Essex West): This bill, Mr. Speaker, has to do with the Detroit and Windsor Subway Company, which operates a tunnel between the city of Detroit and the city of Windsor. There are three modes of communication between the two cities. There is a vehicular bridge, the Michigan Central Railroad tunnel and there are ferries taking the railroad cars across the river. There is also the vehicular tube operated by the Detroit and Windsor Subway Company.

The purpose of this bill is to clarify the act of incorporation so as to permit the sale of this company in whole or in part to a public body. I think that is the sum and substance of the whole bill.

Then Mr. Murphy, the member from Lambton West, stated:

I am going to take the opportunity of saying this: This bill, in the first place, would never have been necessary at this time had the first bill, . . .

Referring to the 1927 act,

. . . when it was before the respective bodies, been given proper thought and study. From this suggestion here it is quite apparent that when the incorporation was granted, sufficient study had not been given to the Charter, because we now find that this company, which probably will be sold to a public authority, requires this legislation in order to rectify and clarify the original bill and charter. I think it is not fair to the people in this House that we should be taking time and discussing the matter when we have other matters of more importance to consider.

This bill is necessary, owing to the fact that at the time of the original incorporation it was not anticipated that a body such as this, which operates a vehicular tunnel, might at some time or other be transferred to a public authority. I think, too, that it is necessary for this bill to be passed in order to ratify an agreement which was

[Traduction]

mère et sa filiale canadienne—ont négocié la vente des tronçons américain et canadien du tunnel à la Port of Detroit Commission pour la somme de 18 millions de dollars. Cette transaction officialisait donc la vente des deux tronçons du tunnel pour la somme de 18 millions de dollars, sous réserve de l'approbation des autorités de l'État du Michigan. En prévision de la vente, la DWSC a présenté une requête au Parlement en vue d'obtenir la modification de la DWSC Act afin de permettre l'incorporation de la Compagnie nécessaire à la conclusion de la vente.

Le Parlement a adopté un projet de loi d'intérêt privé le 31 mars 1953 pour modifier la DWSC Act et permettre la vente du tronçon canadien du tunnel à l'autorité ou la commission publique constituée en vertu des lois canadiennes ou américaines ou des statuts de l'État du Michigan.

Quelle était l'intention du Parlement lorsqu'il a adopté cette loi? Avec votre permission, madame la présidente, j'aimerais faire lecture de certains extraits des délibérations de la Chambre des communes, au moment de l'adoption en deuxième lecture de ce projet de loi.

«M. Brown (Essex-Ouest): Ce bill, monsieur l'Orateur, a trait à la *Detroit and Windsor Subway Company* qui exploite un tunnel entre la ville de Detroit et celle de Windsor. Les deux villes sont reliées par trois systèmes de communication: le pont à véhicules, le tunnel du *Michigan Central Railroad* et les bacs transportant les wagons de chemin de fer sur l'autre berge de la rivière. À cela s'ajoute le tunnel souterrain pour véhicules exploité par la *Detroit and Windsor Subway Company*.

Ce projet de loi se propose d'élucider la loi constituant la compagnie en société, afin d'en permettre la vente, en tout ou en partie, à un organisme public. C'est là, me semble-t-il, à quoi se ramène l'ensemble du bill.»

Le député de Lambton-Ouest prend ensuite la parole:

«Je saisis l'occasion qui m'est offerte de dire qu'en premier lieu, à l'heure actuelle, le besoin d'un tel projet de loi ne se serait jamais fait sentir, si on avait convenablement pesé et étudié le premier bill . . .»

Et le député fait ici référence à la loi de 1927:

«... »alors qu'il était soumis à l'examen des organismes intéressés. Ce que nous voyons nous permet de conclure sans risque de nous tromper, que lors de l'autorisation de la constitution en société, on n'avait pas suffisamment étudié la charte; en effet, nous découvrons aujourd'hui que cette société qui, sans doute, sera vendue à quelque organisme public, a besoin de cette mesure afin de rectifier et d'élucider la loi et la charte initiales. J'estime qu'on n'a pas le droit d'empiéter sur le temps des députés en leur demandant d'étudier la chose, alors qu'ils ont d'autres questions bien plus importantes à examiner.

Ce projet de loi est nécessaire aujourd'hui parce qu'à l'époque de la constitution en société, nul n'aurait pu prévoir qu'un organisme semblable, exploitant un tunnel pour véhicules, devrait un jour être transféré à un organisme public. J'estime en outre qu'on nous demande d'adopter le bill afin de ratifier un accord passé entre la *Detroit and*

[Text]

entered into between the Detroit and Windsor Subway Company and the Municipal Corporation of the City of Windsor. My reference to the ambiguity of the former bill applies equally to the latter agreement. I hope the Minister will have this bill submitted to the Committee on Railways, Canals and Telephone Lines.

It was, and it was approved.

I ask you to take notice of the following. First, it was the DWSC that petitioned Parliament for that amending act. The City of Windsor had nothing to do with the petition. Second, Parliament intended to protect Windsor's rights under the option agreement. When the 1953 act was enacted, it actually ratified and confirmed the option agreement, and, indeed, the option agreement was attached in its entirety to the act as a schedule. Third, the City of Windsor is constituted under the laws of the Province of Ontario, not Canada. Fourth, the amendment was deficient and still imperfectly expressed Parliament's intention because it neglected to expressly permit the sale of the Canadian portion of the tunnel to a public authority, body or commission constituted under the laws of Ontario. If you remember, I said that the provisions of the act were to authorize the sale to any public authority, body or commission constituted under the laws of Canada or the U.S.A. or the State of Michigan. Fifth, I submit that Parliament obviously inferentially approved the sale to the City of Windsor since it ratified and confirmed the option agreement.

The Port of Detroit Commission is, for U.S. purposes, a municipal corporation. The State of Michigan's approval to the purchase of the tunnel was necessary. The State of Michigan refused to approve the acquisition; the transaction aborted and that was the end of the Port of Detroit Commission as far as the tunnel was concerned.

Things proceeded again until 1978 or in the midseventies when Ford Motor Properties Incorporated, which is related to Ford Motor Company, was developing the Renaissance Center in the heart of Detroit. On the map you can see the tall buildings at the top of the Detroit River. That is the Renaissance Centre, and you can see the tunnel running across the river.

On the U.S. side, the Tunnel Plaza is really an integral part of that development. Negotiations took place between the DCTC, that is the Michigan corporation, the parent of the Detroit and Windsor Subway Company and the City of Detroit and Ford Motor Properties. As a consequence of those discussions, the Detroit and Canada Tunnel Corporation acknowledged its responsibilities under the arrangement it had negotiated with the City of Detroit in 1928 and conveyed to the City of Detroit the tube and the plaza on the U.S. side.

As a result of a rather complex series of transactions, we now have the City of Detroit and Ford Motor Properties together owning parts of the plaza, the City of Detroit owning all of the tube on the U.S. side, and the Detroit and Canada Tunnel Corporation having the franchise to operate the U.S. side of the tunnel. Bear in mind that the subsidiary, the Detroit

[Traduction]

Windsor Subway Company et la municipalité de Windsor. Ce que j'ai dit au sujet de la rédaction ambiguë du bill précédent s'applique aussi à l'accord postérieur. J'espère que le ministre fera déférer le projet de loi au Comité des chemins de fer, canaux et lignes télégraphiques.»

Cela fut fait, et le projet de loi a finalement été approuvé.

Je vous demande de prendre note des points suivants: d'abord, c'est la DWSC qui a demandé au Parlement de modifier la loi. La Cité de Windsor n'a rien eu à voir dans cette requête. Ensuite, l'intention du Parlement était de protéger les droits reconnus à la Cité de Windsor en vertu de la convention de 1928. Lorsque la loi de 1953 a été adoptée, elle a effectivement ratifié et entériné la convention et, de fait, la convention y est reproduite intégralement en annexe de la loi. Troisièmement, la Cité de Windsor est constituée en vertu des lois de la province de l'Ontario et non de celles du Canada. Quatrièmement, la modification est mal formulée et n'exprime pas bien l'intention du Parlement, puisqu'elle omet de permettre expressément la vente du tronçon canadien du tunnel à une autorité ou une commission publique constituée en vertu des lois de l'Ontario. Si vous vous souvenez bien, j'ai dit que les dispositions de la loi visaient à autoriser la vente à une autorité, ou commission publique constituée en vertu des lois canadiennes ou américaines ou des statuts de l'État du Michigan. Cinquièmement, je suis d'avis que le Parlement a indirectement approuvé la vente à la Cité de Windsor, puisqu'il a ratifié et entériné la convention.

La Port of Detroit Commission est, selon les lois américaines, une corporation municipale. Les autorités de l'État du Michigan devaient approuver la vente du tunnel. Comme elles ont refusé de le faire, la transaction a avorté, et la Port of Detroit Commission a dû renoncer à acquérir le tunnel.

La situation s'est maintenue jusqu'en 1978 ou vers le milieu des années 70, époque à laquelle la Ford Motor Properties Incorporated, qui est associée à la Ford Motor Company, a créé le Centre de la Renaissance, au cœur de Détroit. Vous pouvez voir sur la carte les gratte-ciel à l'entrée de la rivière Détroit. C'est là que se trouve le Centre de la Renaissance, et vous voyez le tunnel qui traverse la rivière.

Du côté américain, le Tunnel Plaza fait intégralement partie de cet aménagement. Des négociations ont eu lieu entre la DCTC, qui est la société de Michigan, la société-mère de la Detroit, et la Windsor Subway Company ainsi que la ville de Détroit et Ford Motor Properties Incorporated. C'est après ces discussions que la Detroit and Canada Tunnel Corporation a accepté d'assumer les responsabilités qui lui étaient confiées conformément à la convention qu'elle avait négociée avec la ville de Détroit en 1928 en lui cédant la galerie et la plaza du côté américain.

Après une série de transactions assez complexes, la ville de Détroit et la Ford Motor Properties Incorporated ont acquis conjointement des parties de la Plaza, tandis que la ville de Détroit a acquis toute la galerie du côté américain; la Detroit and Canada Tunnel Corporation possède, quant à elle, la franchise lui permettant d'exploiter le côté américain du tunnel. Il

[Text]

and Windsor Subway Company, still owns and has the operation of the Canadian side.

The City of Windsor engaged the firm of Woods Gordon to study the feasibility of the city exercising its option contained in the option agreement in acquiring the Canadian portion of the tunnel in 1990. Woods Gordon completed its study for the city and recommended the acquisition. In August of 1985 the City of Windsor authorized preparations to be made to permit it to exercise its option and to acquire the tunnel on November 3, 1990. That is the magic date, 60 years after it was formerly opened.

The City of Windsor had petitioned the Ontario legislature to enact a private act, and on November 27, 1986 that private act passed. The Province of Ontario conferred upon the city the capacity to acquire, own and operate the Canadian portion of the tunnel.

Bill S-11, if enacted, will make it clear that the City of Windsor, in addition to having the capacity to operate the tunnel, will also have the power to acquire, own and operate the tunnel. Also—and this is not to be overlooked—Bill S-11 assures that the tunnel will continue to be declared a work for the general advantage of Canada and that the Railway Act will apply to the tunnel.

In November 1985 the DCTC and DWSC advised the City of Windsor, during a meeting, that in their opinion the option agreement was not valid nor enforceable. The city was confronted with the necessity of starting an action in the Supreme Court of Ontario to declare the option agreement valid and enforceable and to identify the assets included in the transaction.

I ask you to particularly note that examinations for discovery in this action have commenced but are not finally completed. The action has not yet been set down for trial. When the City of Windsor appeared before the Ontario legislature in November 1986, representatives of the DCTC and DWSC appeared in opposition to the bill. There objections were heard and considered by the committee, and they recommended that the bill be passed. The bill, as I have indicated, was, in fact, passed.

Although I am not certain what position my friends will adopt in opposition today, I am reasonably confident that they expect to raise the matter of the *sub judice* convention and urge you, and Parliament, not to proceed with Bill S-11 because of the action in the Supreme Court of Ontario.

In anticipation of this position, and because I am not certain whether I will be able to get full opportunity to reply—although, Madam Chairman, you have indicated I will—I would like to direct the attention of the members of the committee to a couple of matters which I think are relevant to their consideration.

First of all, I should like to refer the members of the committee to *Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms*, 5th Edition, 1978, at page 118, where it deals with the *sub judice* convention. I ask honourable senators to note four specific things about that. On that page it states the *sub judice* "is a

[Traduction]

ne faut pas oublier que la filiale, la Detroit and Windsor Subway Company, possède toujours la partie canadienne dont elle assure également l'exploitation.

La cité de Windsor a retenu les services de la firme Woods Gordon afin d'étudier la possibilité d'exercer l'option prévue dans la convention en acquérant la partie canadienne du tunnel en 1990. Après avoir terminé l'étude, Woods Gordon en a recommandé l'acquisition. Au mois d'août 1985, la cité de Windsor a autorisé la prise des dispositions qui lui permettraient d'exercer cette option et d'acquérir le tunnel le 3 novembre 1990. C'est donc la date magique, 60 ans après l'inauguration officielle.

La cité de Windsor a présenté au parlement ontarien une pétition demandant l'adoption d'une loi d'intérêt privé, qui a été adoptée le 27 novembre 1986. La province de l'Ontario a ainsi donné à la cité la capacité d'acquérir, de posséder et d'exploiter la partie canadienne du tunnel.

Le projet de loi S-11, s'il est adopté, établira clairement que la cité de Windsor, tout en étant habilitée à exploiter le tunnel, aura aussi le pouvoir de l'acquérir et de le posséder. En outre—et cet élément ne doit pas être négligé—le projet de loi S-11 assurera que le tunnel demeure un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada et que la Loi sur les chemins de fer s'y applique.

Au cours d'une réunion en novembre 1985, la DCTC et la DWSC ont avisé la cité de Windsor qu'à leur avis, la convention n'était ni valide ni applicable. La ville a donc dû entreprendre une action en justice devant la Cour suprême de l'Ontario pour revendiquer la validité et l'applicabilité de la convention ainsi que pour déterminer les biens visés par la transaction.

Je vous signalerai plus particulièrement que l'interrogatoire préalable est commencé mais n'est pas encore complètement terminé. On n'a pas encore prévu de date pour le procès. Lorsque la cité de Windsor a comparu devant le parlement ontarien en novembre 1986, des représentants de la DCTC et de la DWSC ont également témoigné pour s'opposer au projet de loi. Le comité a entendu et étudié les objections et recommandé, malgré tout, l'adoption du projet de loi. Comme je l'ai dit, il a effectivement été adopté.

Bien que je ne sois pas certain de la position que prendront mes amis de l'opposition aujourd'hui, je crois qu'ils ont l'intention d'invoquer la convention relative aux instances judiciaires et de vous exhorter, ainsi que le Parlement, à rejeter le projet de loi S-11 du fait de l'action intentée devant la Cour suprême de l'Ontario.

Prévoyant cette prise de position et ne sachant pas si j'aurai l'occasion de répondre—bien que vous ayez dit que je le pourrais,—madame la présidente, j'aimerais attirer l'attention des membres du comité sur quelques questions pertinentes.

Tout d'abord, je voudrais que les membres du comité se reportent à la 5^e édition de la *Jurisprudence parlementaire* de Beauchesne, 1978, à la page 118 où il est question des conventions relatives aux instances judiciaires. Je demanderai aux honorables sénateurs de noter quatre éléments à ce sujet. Il

[Text]

voluntary restraint imposed by the House upon itself in the interest of justice and fair play.”

Secondly, that the convention does not apply to bills. Honourable senators have before them today Bill S-11, and I submit that the convention does not, in any way, affect this bill.

Thirdly, *Beauchesne* provides, in citation 337(2):

In civil cases the convention does not apply until the matter has reached the trial stage.

This is a civil case and we have not reached the trial stage.

Fourthly, *Beauchesne*, in citation 339 provides:

—the Speaker should remain the final arbiter in the matter but should exercise his discretion only in exceptional cases. In doubtful cases he should rule in favour of debate and against the convention.

This has been supported in decisions in the House of Commons. I should like to read to you from the *House of Commons Journals* of October 4, 1971. I think the comments of the speaker were very appropriate to the instant case, when he said:

I cannot agree with the contention of the honourable Member for Winnipeg North Centre that a legal proceeding initiated in a Court of Law in Canada, be it by way of writ of *mandamus* or any other writ should prevent the House of Commons or Parliament from continuing or even initiating the discussion of legislation. The honourable member has quoted as his authority citation 149(c) in *Beauchesne*'s 4th Edition, in addition to the prohibition contained in Standing Order 51: “It has been sanctioned by usage both in England and in Canada that a Member while speaking must not refer to any matter upon which a judicial decision is pending.”

Thus, referring to a discussion.

I think this citation should be interpreted as narrowly as possible. I doubt very much if the Chair should be called upon to intervene whenever a Member refers to a matter which is before the Courts. Honourable Members, in particular the honourable Member for Halifax-East Hants and the President of the Privy Council, have suggested that the citation should be interpreted narrowly and that the phrase “judicial decision pending” means that the case has been heard in full and that the Court has before it the matter on which a decision will be rendered in the near future, in which case debates in the House might not be interpreted as influencing or attempting to influence the decision of the court.

I do not believe we should go that far. I believe honourable Members should look at other citations, for example, at page 400 of May's 16th Edition—the same citation is repeated in the 17th Edition: “A matter, whilst under adjudication by a Court of Law, should not be brought before the House by a motion or otherwise. This rule does not apply to bills.”

[Traduction]

s'agit là d'une convention qui est une contrainte à laquelle la Chambre s'assujettit elle-même dans l'intérêt de la justice et de l'équité.

Deuxièmement, la convention ne s'applique pas aux projets de loi. Les honorables sénateurs sont saisis aujourd'hui du projet de loi S-11, et j'estime que la convention ne le touche en aucune façon.

Troisièmement, la règle 337(2) du *Beauchesne* stipule que:

«la convention, en matière civile, ne commence à s'appliquer qu'au moment où l'affaire est effectivement en instance».

Il s'agit effectivement d'une affaire civile et elle n'est pas encore en instance.

Quatrièmement, la règle 339 du *Beauchesne* stipule que:

«L'Orateur reste cependant ici juge en dernier ressort, encore qu'il ne doive intervenir qu'en des circonstances exceptionnelles. En cas de doute il doit se prononcer en faveur du débat et contre la convention».

Ce principe a été appuyé dans les décisions qui ont été prises à la Chambre des communes. J'aimerais vous lire un extrait des délibérations des Communes du 4 octobre 1971. Je crois que les commentaires qu'a faits le président s'appliquent très bien au cas qui nous intéresse ici:

Je ne puis convenir avec le député de Winnipeg-Nord Centre qu'en recours en justice devant un tribunal canadien, qu'il s'agisse d'un bref de *mandamus* ou de tout autre mement, empêcherait la Chambre ou le Parlement de poursuivre, ou même d'engager, un débat législatif. Le député cite à l'appui de sa thèse le commentaire 149(c) de la 4^e édition de *Beauchesne*, ainsi que l'interdiction qui figure à l'article 51 du Règlement: «L'usage, tant en Angleterre qu'au Canada, veut qu'un député prenant la parole s'abstienne de faire allusion à toute affaire pendante devant les tribunaux.»

Il faut comprendre ici une discussion.

Je crois que ce commentaire devrait être suivi à la lettre. Je doute fort qu'on doive faire appel à la présidence chaque fois qu'un député parle d'une question dont sont saisis les tribunaux. Des députés, en particulier le député de Halifax-East Hants et le président du Conseil privé, ont prétendu que le commentaire devait être suivi à la lettre et que l'expression «pendante devant les tribunaux» signifie que la cause avait été entendue au complet et que le tribunal allait rendre une décision sous peu, auquel cas les discussions à la Chambre ne pourraient être interprétées comme influant ou visant à influencer sur la décision du tribunal.

Je ne crois pas que nous devrions aller aussi loin. À mon avis, les députés devraient consulter d'autres commentaires, par exemple, à la page 400 de la 16^e édition de May, le même commentaire étant repris dans la 17^e édition: «La Chambre ne devrait pas être saisie d'une affaire, pendant qu'elle est soumise au jugement d'une cour de justice, ni

[Text]

And we have a bill before us.

I think it would have been useful had this limitation been included in *Beauchesne*. It seems to me logical, as honourable Members taking part in the discussion have indicated, that we should take this view, otherwise the whole legislative process might be stopped simply by the initiation of a writ or legal proceedings in one or other of the Courts of Canada . . . This would place Parliament in an intolerable situation. I do not think this is an interpretation which honourable Members would wish to place on the *sub judice* rule.

I suggest to honourable Members that the citation which applies is that which can be found in *May's*, that a matter, while under adjudication by a Court of Law, should not be brought before the House by a motion or otherwise, but that the rule does not apply to a bill. I suggest that what is now before the House is a bill. A bill is legislation and the *sub judice* rule should not apply so as to prevent discussion of the bill or an amendment to the bill, or any proceedings under that bill at the present time. In this case I should like to remind honourable senators that *Beauchesne* said: "It is a voluntary restraint imposed by the House upon itself in the interest of justice and fair play." I remind honourable senators that in this case the *Detroit and Windsor Subway Company*, itself, petitioned Parliament when the 1953 amending bill was passed. Had that act been properly drafted, it would not be necessary to be here today.

Secondly, this is a bill and the convention does not apply.

Thirdly, we have not reached the trial stage.

Fourthly, I remind honourable senators that the discretion should be exercised only in exceptional cases.

In conclusion, I should like to say this; Bill S-11 is a free-standing bill. It does not affect the *Detroit and Windsor Subway Company*; it does not affect the *Detroit and Canada Tunnel Corporation*. It certainly does not affect the option agreement.

I suggest that passage of Bill S-11 will not affect the litigation. All that Bill S-11 does is give the *City of Windsor* the power to proceed with the exercise of the option agreement, if it has the right under the agreement, and the courts still have the responsibility to determine whether the city has an enforceable right and whether the *Tunnel Company* has an enforceable obligation.

In the interest of justice and fair play, as pointed out in *Beauchesne* I suggest the bill be passed and referred to the House of Commons.

The Chairman: Mr. Agnew: Do you anything to add?

Mr. E. A. Agnew, Commissioner of Finance, City of Windsor: No. I will be pleased to answer any questions.

[Traduction]

au moyen d'une motion, ni autrement. Cette règle ne s'applique pas aux projets de loi.

Et c'est bien d'un projet de loi dont il est question ici.

Cette limitation aurait pu utilement être incluse dans *Beauchesne*. Il me semble logique, comme l'ont indiqué certains députés qui ont participé au débat, d'adopter ce point de vue, sans quoi tout le processus législatif pourrait être entravé par le simple fait d'assigner quelqu'un en justice ou d'entamer des poursuites devant un tribunal du Canada. Le Parlement se trouverait placé dans une situation intolérable. Je ne crois pas que ce soit là l'interprétation que les députés veuillent donner à cette règle.

Le commentaire qui correspond au cas présent est, selon moi, le suivant: «La Chambre ne devrait pas être saisie d'une affaire, pendant qu'elle est soumise au jugement d'une cour de justice, ni au moyen d'une motion, ni autrement; mais cette règle ne s'applique pas aux projets de loi». Or la Chambre est actuellement saisie d'un projet de loi, c'est-à-dire d'une mesure législative, et cette règle ne peut s'appliquer pour empêcher qu'on en discute ou qu'on l'amende ou que des délibérations aient lieu à son sujet.

J'aimerais ici rappeler aux honorables sénateurs que d'après *Beauchesne*: «Il s'agit d'une contrainte à laquelle la Chambre s'assujettit dans l'intérêt de la justice et de l'équité». J'aimerais aussi leur rappeler que, dans le cas présent, la *Detroit and Windsor Subway Company* a elle-même déposé une pétition auprès du Parlement au moment de l'adoption de la loi modificatrice de 1953. Si le texte en avait été convenablement rédigé, nous n'en serions pas là aujourd'hui.

Deuxièmement, il s'agit bel et bien d'un projet de loi et la convention ne s'applique pas.

Troisièmement, l'affaire n'est pas encore en instance.

Quatrièmement, je voudrais rappeler aux honorables sénateurs que la discrétion ne devrait être exercée que dans les cas exceptionnels.

Pour conclure, permettez-moi de signaler que le projet de loi S-11 est autonome. Il n'affecte aucunement la *Detroit and Windsor Subway Company* ni la *Detroit and Canada Tunnel Corporation*. Et il ne touche certainement pas la convention où l'option était prévue.

J'estime que ce passage du projet de loi S-11 n'influera pas sur le procès. En fait, il n'a pour effet que de donner à la cité de Windsor le pouvoir de mettre cette convention à exécution dans la mesure où celle-ci l'y autorise, et il incombe toujours aux tribunaux de déterminer si la cité a un droit exécutoire et la *Tunnel Company* une obligation également exécutoire.

Dans l'intérêt de la justice et de l'équité, comme le mentionne *Beauchesne*, je recommande d'approuver le projet de loi et de le renvoyer à la Chambre des communes.

La présidente: Monsieur Agnew, aimeriez-vous ajouter quelque chose?

M. E. A. Agnew, commissaire des Finances, Cité de Windsor: Non, mais je serais heureux de répondre à vos questions.

[Text]

The Chairman: Honourable senators, should we put questions to the witnesses at this point, or should we wait until we have heard from the other solicitors?

Senator Cogger: I think it would be easier if we heard from the other side.

Senator Buckwold: May I ask a couple of clarifying questions?

The Chairman: Certainly.

Senator Buckwold: How was this financed in the first place back in 1927?

Mr. Sutts: The information I have is that there was a group that formed a syndicate that went about the assembly of the land. They then conveyed the necessary easements and title to the Detroit and Windsor Subway Company when it was incorporated. Then the Detroit and Canada Tunnel Corporation, of the Michigan Corporation, initiated construction of the tunnel itself, the tube and plazas. They undertook the construction and the Detroit and Windsor Subway Company, the Canadian half, subcontracted the work to the Michigan parent, which completed the work.

Senator Buckwold: Does the City of Windsor have any interest in the tunnel at the present time?

Mr. Sutts: Under the option agreement.

Senator Buckwold: But at the moment, it is a private corporation running the Canadian side and a private corporation running the American side?

Mr. Sutts: Yes, as I pointed out, the Michigan Corporation has the franchise to operate the Michigan side, and it is owned by the City of Detroit and Ford Motor Properties. The Canadian side is owned by the subsidiary of the Michigan Corporation and operated by that subsidiary in conjunction with the parent company.

Senator Buckwold: And in exercising the option which you think you have, you have determined a price? You have used a figure of \$14 million.

Mr. Sutts: I did not mean to mislead you on that. When the option agreement was negotiated in 1928, the city never received any consideration for giving its consent to the construction of a tunnel under the city's streets and properties. At the end of 60 years the company's franchise expires and it is obliged to give up the tunnel without any payment at all. If the money that the tunnel company got in 1928 was invested at the prime rate. I have estimated that the tunnel would be worth in excess of \$13 million in 1990.

Senator Buckwold: That would be for both sides of the tunnel—American and Canadian?

Mr. Sutts: That was just the Canadian side.

Senator Buckwold: That is just the Canadian side; this does not include anything on the American side?

Mr. Sutts: Nothing beyond the international boundary. You can see the boundary line down the centre of the Detroit River.

Senator Buckwold: Have the citizens of Windsor had anything to say about this?

[Traduction]

La présidente: Honorables sénateurs, devrions-nous commencer à interroger les témoins maintenant ou vaudrait-il mieux attendre d'avoir entendu les autres avocats?

Le sénateur Cogger: Je crois qu'il serait plus facile d'entendre ce que l'autre côté a à dire.

Le sénateur Buckwold: Pourrais-je demander quelques éclaircissements?

La présidente: Certainement.

Le sénateur Buckwold: Comment cela a-t-il été financé en 1927?

M. Sutts: D'après les renseignements dont je dispose, un groupe avait formé une coopérative qui s'était chargée de réunir les terrains. Il a ensuite transmis les servitudes et le titre de propriété à la Detroit and Windsor Subway Company, au moment de sa constitution en société. La Detroit and Canada Tunnel Corporation, de la Michigan Corporation, a ensuite entrepris la construction du tunnel lui-même, de la galerie et des plazas. La Detroit and Windsor Subway Company, pour la partie canadienne, a confié les travaux en sous-traitance à la société mère du Michigan, qui les a terminés.

Le sénateur Buckwold: La cité de Windsor détient-elle, à l'heure actuelle, des intérêts dans le tunnel?

M. Sutts: Conformément à la convention.

Le sénateur Buckwold: Actuellement, est-ce bien une société privée qui assure l'exploitation du côté canadien et une société privée du côté américain?

M. Sutts: Oui, comme je l'ai indiqué, la Michigan Corporation a la franchise d'exploitation du côté du Michigan, et elle appartient à la ville de Detroit et à Ford Motor Properties. Du côté canadien, le propriétaire est une filiale de la Michigan Corporation et l'exploitation est assurée conjointement par cette filiale et par la société mère.

Le sénateur Buckwold: Et en exerçant l'option, comme vous l'avez fait, je crois, avez-vous déterminé un prix? Vous avez cité un chiffre de 14 millions de dollars.

M. Sutts: Je ne voudrais pas vous induire en erreur. Lorsque l'accord d'option a été négocié en 1928, la cité n'a rien reçu en contrepartie de son consentement à la construction d'un tunnel sous ses rues et ses propriétés. À la fin du délai de 60 ans, la franchise de la compagnie expire et elle est obligée de renoncer au tunnel sans la moindre rétribution. Si l'argent qu'avait la compagnie du tunnel en 1928 avait été investi au taux préférentiel, le tunnel vaudrait, d'après mes estimations, plus de 13 millions de dollars en 1990.

Le sénateur Buckwold: Ce chiffre correspond aux deux côtés du tunnel, américain et canadien, n'est-ce pas?

M. Sutts: Non, il correspond seulement au côté canadien.

Le sénateur Buckwold: Seulement pour le côté canadien; ça ne concerne donc pas le côté américain.

M. Sutts: Les biens considérés ne vont pas au-delà de la frontière internationale. Vous voyez la ligne de la frontière au centre de la rivière Detroit.

Le sénateur Buckwold: Les citoyens de Windsor ont-ils pu se prononcer à ce sujet?

[Text]

Mr. Sutts: Through their elected representatives on council, they have.

Senator Buckwold: There have been no referendums, or bylaws, or votes, or this type of thing?

Mr. Sutts: No; and I do not think that that occurred in 1928 to my knowledge because these agreements have been in place since 1928.

Senator Buckwold: Is it a reasonably profitable operation?

Mr. Agnew: Yes. The Woods Gordon study that we had undertaken indicated to us that the Canadian half of the tunnel—which we are interested in generates substantial revenues and relatively substantial profits after paying substantial taxes to the city of Windsor. We get \$1,100,000 in municipal taxes from that operation, but in addition to that the corporation generates profits which we feel that we are entitled to obtain after we take over ownership—and hopefully we will; our studies indicated that we would. There are relatively substantial amounts that we thought the taxpayers of the city of Windsor should generate.

Senator Buckwold: How do you divide the tolls between the two corporations?

Mr. Agnew: The practice in the past has been a 50-50 split application between Windsor and Detroit. That would have to be determined upon negotiations with the Detroit-Windsor Tunnel Corporation.

Senator Buckwold: Thank you. I just wanted to get more background on the operations.

Senator Doyle: I have one question which is not on this issue but is on a related matter and will perhaps give me a closer picture of the general situation. Is there any dispute at the moment over the ownership of the Ambassador Bridge?

Mr. Sutts: I can tell you that to my knowledge there was a divestiture order made against the owner of the Canadian half of the Ambassador Bridge under the Foreign Investment Review Act. That has been the subject of an appeal and many cross appeals over the last three to four years. The matter is still in the courts and has not been disposed of.

Senator Doyle: It is still in the high seas. Thank you.

The Chairman: Honourable senators, we will now hear from solicitors representing the Detroit and Windsor Subway Company. Mr. William Manuel will lead off. Perhaps you would introduce your colleagues, Mr. Manuel.

Mr. William Manuel, Solicitor, Stitt, Baker and McKenzie: Thank you, Madam Chairman and honourable senators. We represent the Detroit and Windsor Subway Company, the company that was created by Parliament in 1927 to operate the tunnel. With me is Mr. Stitt, my colleague, and Professor Ian Bushnell, who has been a constitutional law professor for 15 years. He is presently at the University of Windsor, but was formerly at the University of Western Ontario. I will be asking him with your indulgence—to comment on certain specific constitutional issues that we see being raised by the present bill.

[Traduction]

M. Sutts: Oui, par l'intermédiaire de leurs représentants élus au conseil.

Le sénateur Buckwold: N'y a-t-il pas eu de référendum, ou d'arrêté municipal, ou de vote ou quelque chose de ce genre?

M. Sutts: Non, et à ma connaissance, rien de tel ne s'est produit non plus en 1928, car ces accords s'appliquent depuis 1928.

Le sénateur Buckwold: S'agit-il d'une exploitation assez rentable?

M. Agnew: Oui. D'après l'étude Woods Gordon que nous avons entreprise, la moitié canadienne du tunnel, qui nous occupe actuellement, génère des revenus importants et laisse des profits assez considérables après le paiement des taxes à la cité de Windsor. Celle-ci obtient 1 100 000 \$ de taxes municipales de cette exploitation, et à cela s'ajoutent les profits de la société, auxquels nous prétendons avoir droit une fois que nous en aurons acquis la propriété; c'est ce qui apparaît dans nos études. Les contribuables de la cité de Windsor fournissent ainsi des montants considérables.

Le sénateur Buckwold: Comment se répartit le péage entre les deux sociétés?

M. Agnew: Jusqu'à maintenant, les montants ont été répartis par moitié entre Windsor et Detroit. Pour l'avenir, il devrait y avoir des négociations avec la compagnie du tunnel Windsor-Detroit.

Le sénateur Buckwold: Merci. Je voulais obtenir quelques renseignements supplémentaires concernant cette exploitation.

Le sénateur Doyle: Je voudrais poser une question qui ne concerne pas directement notre sujet mais qui permettra peut-être d'obtenir une image précise de la situation. Y a-t-il actuellement un litige concernant la propriété du pont Ambassador?

M. Sutts: A ma connaissance, une ordonnance de dépossession a été prononcée contre le propriétaire de la moitié canadienne du pont Ambassador en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Cette ordonnance a été contestée et a donné lieu à plusieurs appels incidents au cours des trois ou quatre dernières années. L'affaire n'a pas été résolue, elle est encore devant les tribunaux.

Le sénateur Doyle: Il faut donc attendre. Je vous remercie.

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre des avocats représentant la Detroit and Windsor Subway Company. M. William Manuel va commencer. Voulez-vous nous présenter vos collègues, monsieur Manuel?

M. William Manuel, avocat, du Cabinet d'avocats Stitt, Baker et McKenzie: Merci, madame la présidente et honorables sénateurs. Nous représentons la Detroit and Windsor Subway Company, créée par le Parlement en 1927 pour assurer l'exploitation du tunnel. Je suis accompagné de M. Stitt, mon collègue et de M. Ian Bushnell, qui a enseigné le droit constitutionnel pendant 15 ans. Il enseigne actuellement à l'Université de Windsor, et enseignait autrefois à l'Université Western Ontario. Avec votre permission, je voudrais lui demander de nous parler de certains problèmes constitutionnels que soulève ce projet de loi.

[Text]

I have prepared a paper which, unfortunately, is some 18 pages long. I have given copies of it to the Clerk and have asked him to distribute it. I have also prepared a summary which is, fortunately, considerably shorter than that. In my opening comments, honourable senators, I will try to go through the main points, by way of the summary, that we ask you to consider in coming to a decision as to whether to proceed with this bill at this time.

Senator Frith: Mr. Manuel, would it be fair to say that a good deal of what you have here to make it complete is factual and is the same as what the petitioner has said? In other words, when he refers to the date of an act, the date of an agreement, and so on, you agree on those facts? Will you be focusing the attention on where your differences are?

Mr. Manuel: That is my definite intention.

Senator Frith: Your firm is a Windsor firm?

Mr. Manuel: No, it is a Toronto firm—Stitt, Baker and McKenzie.

It is contended by the proponents of this bill that the purpose of the bill is to correct a simple omission in prior legislation—a matter of a technical oversight.

On the other hand, the contention of the subway company is that the bill is considerably broader in impact than a mere correction of a previous omission in prior legislation. In our submission, it in fact could alter the position of the parties in the law suit before the Supreme Court of Ontario and determine the substantive issues without, in our submission, the prior debate that such serious consequences call for.

Mr. Sutts put the question: Why the bill? It is important to remember that the City of Windsor brought an action before the Supreme Court of Ontario prior to applying for this bill. The defence was filed by the company, and in our submission it is in reply to the defence that the city now seeks this legislation, which it sought before the provincial legislature.

In our submission, the city is asking Parliament to settle the court case. Raised as a specific issue in the court case is whether the option is valid and what property is within the option, but, additionally, whether Parliament ever intended that the city should operate this work as an undertaking for the general advantage of Canada, when it gave that power to the subway company.

We do not take issue with Mr. Sutts and represent to you that, as a matter of law, the *sub judice* argument prevents you or Parliament from legislating in this area, what we say is that it would be a mistake to proceed with this bill on the basis that it does not affect the litigation. In our submission it determines expressed issues raised in the litigation, dependent upon the question as to whether the city has the power to operate the tunnel, and whether it was Parliament's intention, in 1953 or 1927, that the city should ever have the power to operate the tunnel.

In our submission, the validity of the option is not the only issue under dispute in the litigation. The legislation, if passed, determines the issue as to whether the city has the power to

[Traduction]

J'ai préparé un document qui, malheureusement, fait environ 18 pages. J'en ai donné des exemplaires au greffier en lui demandant de vous les distribuer. J'ai également composé un résumé qui, heureusement, est beaucoup plus court. Dans mes remarques préliminaires, honorables sénateurs, je vais essayer de vous en présenter les principaux éléments que nous vous demandons de considérer avant de décider s'il convient actuellement d'adopter ce projet de loi.

Le sénateur Frith: Monsieur Manuel, est-il juste de dire que ce que nous avons ici est exact et identique à ce qu'a dit l'auteur de la pétition? Autrement dit, lorsqu'il cite la date d'un acte, d'un accord ou d'autre chose, êtes-vous d'accord sur les faits? Pourriez-vous insister sur les points de divergence?

M. Manuel: J'en ai bien l'intention.

Le sénateur Frith: Votre cabinet est-il de Windsor?

M. Manuel: Non, il s'agit d'un cabinet de Toronto, le cabinet Stitt, Baker et McKenzie.

Les partisans de ce projet de loi prétendent qu'il vise à corriger une simple omission dans une mesure législative antérieure, un simple oubli d'ordre technique.

En revanche, la Detroit and Windsor Subway Company prétend que ce projet de loi a une portée considérablement plus vaste que la simple correction d'une omission dans une loi antérieure. Nous affirmons qu'il pourrait en fait modifier la position des parties dans le procès qui se déroule actuellement devant la Cour suprême de l'Ontario, et qu'il pourrait trancher des questions de fond sans qu'on ait préalablement procédé au débat qu'imposent des conséquences aussi graves.

M. Sutts a posé la question: «Pourquoi ce projet de loi?» Il faut savoir que la cité de Windsor a intenté une action devant la Cour suprême de l'Ontario avant de demander ce projet de loi. La compagnie s'est défendue et nous estimons que c'est en réaction à sa défense que la Cité cherche maintenant à faire adopter ce projet de loi, dont l'assemblée provinciale a été saisie.

A notre avis, la Cité demande au Parlement de trancher le procès. La question en litige consiste à savoir si l'option est valide, sur quelle propriété elle porte et, en outre, s'il était dans l'intention du Parlement, au moment où il a donné son autorisation à la Detroit and Windsor Subway Company, de permettre à la Cité d'exploiter cet ouvrage en tant qu'entreprise déclarée être à l'avantage général du Canada.

Nous ne voulons pas prendre le contre-pied de l'argument de M. Sutts pour vous dire que d'un point de vue juridique, la convention concernant les affaires en instance empêche le Parlement de légiférer dans ce domaine; nous disons qu'on aurait tort d'étudier ce projet de loi en prétendant qu'il ne concerne pas le litige. À notre avis, il concerne précisément des questions soulevées dans le litige, notamment la question des pouvoirs qui habilite la Cité à exploiter le tunnel, et celle de l'intention du Parlement, en 1953 ou en 1927, de permettre à la Cité d'exploiter le tunnel.

À notre avis, la validité de l'option n'est pas la seule question en cause. Si ce projet de loi est adopté, il va déterminer la question du pouvoir qui habilite la Cité à exploiter le tunnel; il

[Text]

operate the tunnel: that is, it supersedes the issue as to whether the option and Parliament's intention was that the city simply get the property—which the city may well obtain through the option—as distinct from the power to operate the tunnel.

I repeat a point that Mr. Sutts made: The City of Detroit acquired the property in Detroit through agreement, but left the power to operate the tunnel in the parent corporation of the subway company so that it continues to be operated as a unitary operation.

It is important to remember that the proposed legislation applies to only onehalf of the tunnel. The question that we ask is: Is it to the benefit of Canada that onehalf be run by the parent corporation of the subway company and onehalf by the city? Was that Parliament's intention which it omitted to provide for, if you believe Mr. Sutts? Was the omission of Ontario from the 1953 legislation an omission or was it intended that, at all times, the tunnel be operated as a unitary operation and that Parliament determine the question as to who operates the tunnel in the interests of Canada?

Additionally, we ask you to consider whether there is sufficient urgency to supercede the decision of the courts in this matter. The option does not come into effect, if at all, until 1990. Even if successful in the litigation, Windsor will require a joint operating arrangement with the parent corporation of the company in order to effectively operate the tunnel. The only urgency, in our submission, can be that it will affect the court case.

Our submission is that there is a real issue as to what property the city acquires if the option is valid. Again, that will be determined by the court. The city claims that the option entitles it to acquire, at no cost, additional lands purchased from arm'slength vendors long after the opening of the tunnel and long after the establishment of the operation.

It is our submission that until the court case is decided, the subject matter of this bill, the tunnel and its related property which the city claims it has a right to acquire, has yet to be determined. That is before the courts.

The question then arises: To what property does this bill relate? Again, we ask: Why is clause 2 of the bill required to declare the tunnel as a work or undertaking for the general advantage of Canada if this legislation is a simple matter of dealing with the power of the city? In our submission, the fact that it was thought it was necessary to separate the tunnel as a work and undertaking, identifies, highlights or signals that this bill deals with more than a simple question of power in the abstract.

In our submission, apart from those considerations, there are serious questions as to what exactly the bill does. In our submission, there is a question as to whether the tunnel can be a work and undertaking or whether it is simply a work. I am going to ask Professor Bushnell to comment on that when I conclude my overview.

The other question that is raised by this bill is: Do the operative clauses whereby the city may acquire the tunnel, operate the tunnel and sell it, immediately operate to give the city that

[Traduction]

accorde un rôle prédominant à la question de l'option et de l'intention du Parlement concernant l'obtention du droit de propriété par la Cité, qui pourrait se réaliser grâce à l'option, par opposition au pouvoir d'exploiter le tunnel.

Je voudrais revenir sur un argument avancé par M. Sutts: la ville de Détroit a acquis la propriété de la partie située à Détroit par un accord, mais elle a laissé l'exploitation du tunnel à la société mère de la compagnie, si bien que le tunnel continue d'être exploité de façon unitaire.

Il faut se rappeler que le projet de loi ne concerne que la moitié du tunnel. La question que nous posons est celle-ci: Est-ce qu'il est de l'avantage général du Canada qu'une moitié soit exploitée par la société mère de la compagnie et l'autre moitié par la Cité? Était-ce là cette intention dont le Parlement a omis de faire état, s'il faut en croire M. Sutts? Y a-t-il eu omission dans la loi ontarienne de 1953 ou était-ce l'intention du législateur que le tunnel soit toujours exploité de façon unitaire et que le Parlement détermine qui devrait l'exploiter à l'avantage du Canada?

En outre, nous vous demandons de considérer s'il y a suffisamment d'urgence pour anticiper sur la décision des tribunaux dans cette affaire. L'option ne prendra éventuellement effet qu'en 1990. Même si Windsor obtient gain de cause, il lui faudra conclure un accord d'exploitation conjointe avec la société mère de la compagnie pour pouvoir effectivement exploiter le tunnel. À notre avis, la seule chose qui soit urgente, c'est l'imminence d'une mesure qui risque de modifier l'issue d'un procès.

La véritable question, à notre avis, porte sur la propriété dont la Cité va faire l'acquisition si l'option est valide. Encore une fois, cette question doit être tranchée par les juges. La Cité prétend que l'option lui donne droit d'acquérir gratuitement des terres supplémentaires achetées à des vendeurs avec lesquels elle n'avait aucun lien de dépendance longtemps après l'ouverture du tunnel et le début de son exploitation.

À notre avis, tant que les tribunaux ne se sont prononcés, l'objet même de ce projet de loi, c'est-à-dire le tunnel et les biens fonciers connexes dont la Cité prétend avoir le droit de faire l'acquisition, reste à déterminer. L'affaire est en instance.

Il faut se demander de quels biens fonciers il est question dans ce projet de loi. Pourquoi l'article 2 affirme-t-il que le tunnel est un ouvrage et une entreprise déclarés être à l'avantage général du Canada si cette mesure législative vise simplement à déterminer le pouvoir de la Cité? À notre avis, le fait qu'on ait cru indispensable de distinguer le tunnel en tant qu'ouvrage et entreprise ou signale que la portée de ce projet de loi va au-delà d'une simple question de pouvoirs considérés dans l'abstrait.

À notre avis, indépendamment de ces considérations, on peut s'interroger sérieusement sur la portée de ce projet de loi. Il faut se demander si le tunnel peut être un ouvrage et une entreprise, ou s'il s'agit simplement d'un ouvrage. Je vais demander à M. Bushnell de nous dire ce qu'il en pense lorsque j'aurai fini ma présentation.

Le projet de loi suscite une autre question: la disposition déclarative du projet de loi, en vertu de laquelle la Cité peut acquérir, exploiter et aliéner le tunnel, a-t-elle immédiatement

[Text]

power? We ask: What is the effect of the word "may" as used in the specific provisions of the bill? Does it refer to an abstract right in the future or does it refer to present capacity or power. If the city says it has the capacity and it is now being given the power, then what is to stop it from exercising the power? Is the bill designed to accomplish the effect that the city would have you believe?

We ask whether the operation or effect of the bill is dependent on the outcome of the court case. If so, why should it not await the outcome of the court case?

If the city does not acquire this property, then it will have been given the power, by Parliament, to operate the tunnel without the property. If this is a simple matter of power of the city, then we ask whether the legislation is valid as it relates to conferring a power on a provincial creature.

It is submitted that the bill goes much further than dealing with a mere power in the abstract issue.

Again, we ask honourable senators to consider what effect the bill has on the powers of the company to operate the tunnel. Do both entities now have the power to operate the Canadian portion of the tunnel? Should the position of the company and the effect of this legislation on the company be ignored? What if the company continues to own even part of the property after the litigation? What if the city is not successful in obtaining all of the property it claims? Which entity has what power at that point in respect of what property? In our submission, the proper course of action is to await the outcome of litigation so that the property question can be identified.

The prior legislation creating this company dealt with the works and undertakings of the company and declared them to be for the general advantage of Canada. This bill is in two parts: One dealing with the tunnel as a work and undertaking for the general advantage of Canada, and the other with the power of the city, by giving the city the right to dispose of works and undertakings for the general advantage of Canada. Is Parliament delegating substantial powers beyond the intention of the legislator without debate on the issue?

If the city is right and it needs to obtain a power to operate the tunnel from this body, then how can it now be known whether the entity that it disposes of the tunnel to, if it chooses, will have that power? Will the city then have to come back before Parliament to give the power to operate the tunnel to that new entity?

Again, we raise the question: What if the court holds that the option is invalid? Will the company own the property with the city having the power to operate the tunnel?

In our submission, the above are some of the issues that are unresolved and unaddressed by this bill. This is the third time that legislation in respect of the tunnel has been before Parliament and the second time it has been here for an alleged cor-

[Traduction]

pour effet d'accorder ces pouvoirs habilitants à la Cité? Quelles sont les conséquences du mot «peut» employé dans cette disposition du projet de loi? Fait-il référence à un droit abstrait situé dans l'avenir ou indique-t-il une capacité ou un pouvoir actuel? Si la Cité prétend qu'elle en a déjà la capacité et qu'on lui en donne maintenant le pouvoir, qu'est-ce qui pourra l'empêcher d'exercer ce pouvoir? Ce projet de loi vise-t-il à concrétiser ce que la Cité voudrait vous faire croire?

L'application ou l'effet du projet de loi dépendent-ils de l'issue du procès? Dans ce cas, pourquoi ne pas attendre cette issue?

Si la Cité n'acquiert pas cette propriété, le Parlement va lui accorder le pouvoir d'exploiter le tunnel sans en être propriétaire. S'il s'agit simplement des pouvoirs de la Cité, il convient de s'interroger sur la validité de cette mesure législative, puisqu'elle confère un pouvoir à une entité de nature provinciale.

À notre avis, ce projet de loi va bien au-delà d'une simple question de pouvoirs considérés dans l'abstrait.

Nous demandons encore une fois aux honorables sénateurs d'envisager les conséquences du projet de loi sur les pouvoirs de la compagnie en matière d'exploitation du tunnel. Les deux entités sont-elles actuellement habilitées à exploiter la portion canadienne du tunnel? Convient-il d'ignorer l'avis de la compagnie et les effets qu'aura sur elle cette mesure législative? Que se passera-t-il si elle reste propriétaire d'une partie des biens après le litige? Que se passera-t-il si la Cité ne parvient pas à obtenir toute la propriété qu'elle revendique? Quelle entité est actuellement habilitée, et au sujet de quelle propriété? À notre avis, la seule solution consisterait à attendre l'issue du litige de façon que la question de la propriété soit tranchée.

La mesure législative antérieure qui a créé cette compagnie faisait état des ouvrages et entreprises de la Compagnie, et les déclarait d'utilité publique au Canada. Le présent projet de loi a deux parties, la première concernant le tunnel en tant qu'ouvrage et entreprise déclarés être à l'avantage général du Canada, et la seconde concernant les pouvoirs de la Cité, qui donnent à cette dernière le droit de disposer d'un ouvrage et d'une entreprise déclarés être à l'avantage général du Canada. Le Parlement ne va-t-il pas au-delà de l'intention du législateur pour déléguer des pouvoirs importants sans qu'il y ait eu débat sur la question?

Si la Cité a raison de prétendre qu'elle doit être habilitée par le Parlement à exploiter le tunnel, comment le Parlement peut-il savoir dès maintenant si l'entité à laquelle le tunnel sera vendu, éventuellement, sera habilitée à l'exploiter? La Cité devra-t-elle revenir alors devant le Parlement pour demander l'habilitation de cette nouvelle entité?

Encore une fois se pose la question suivante: que se passera-t-il si les juges décident que l'option est invalide? La compagnie va-t-elle rester propriétaire des biens, la Cité restant habilitée à exploiter le tunnel?

À notre avis, voilà quelques-unes des questions auxquelles ce projet de loi ne répond pas. C'est la troisième fois que le Parlement est saisi d'une mesure concernant ce tunnel, et la deuxième fois qu'on lui demande d'intervenir pour une préten-

[Text]

rection. It is submitted that, if this bill is rushed to completion, it will not be the final time that Parliament deals with this issue.

On the question of the pending litigation, as I indicated, we do not take the position that there is a bar to proceeding with the bill, but what we do commend to you and ask you to consider are the following points: The city commenced the litigation; the tunnel did not commence the litigation. Therefore, it could be said that the tunnel is trying to block legislation. If the city felt that it required capacity and that it required power, then, in our submission, it should have gone for such capacity and acquired such power prior to commencing the litigation. It is unfair and prejudicial for one party to be able to come to Parliament in the midst of pending litigation and improve its case before the court.

We submit that it would be a different matter also if this legislation had broader public significance. This legislation deals only with two people, the city and the subway company. Those two are in court and the court has jurisdiction to determine the issue based on the law as it was then and it should be allowed to continue to do that. Based on the decision of the court, this body will know what it needs to do.

In our submission, there is no urgency in this matter. If, per chance, as 1990 approaches, the matter is unresolved, then, perhaps, the city could say that it is in an urgent situation and, regardless of the outcome of the litigation, it needs this legislation. However, at this point, the option has not been exercised and it has not been declared to be valid by the court. The city's position before you is that this legislation only has effect if the option is declared valid. Why pass legislation which only has significance on a conditional event? We submit that this body should wait until the courts have determined the precondition necessary, even according to the city's own position, for the operation of this bill or for this bill to have any effect.

With that overview, I would ask Professor Bushnell to address a few points which, regardless of whether you intend to proceed with the bill or not, we ask that you consider in terms of the drafting of this bill.

Professor Ian Bushnell, Professor of Constitutional Law, University of Windsor: Madam Chairman, being a professor, perhaps I had better ask everyone to believe that I do not intend to lecture. I just want to voice some thoughts and concerns that I had when I began to consider the bill from a constitutional perspective.

I would suggest that it is highly problematic whether Parliament can confer a power on a provincial corporation or can confer power on a provincial municipality without that being municipal law. From a constitutional perspective, I cannot see why it would not be municipal law, which is provincial. Therefore, I would say that it is at least highly problematic that the federal Parliament has that jurisdiction.

The original act in 1927 created a federal company to which was granted the power to operate the tunnel. In the 1953 amendment, which was referred to earlier, there was a reference to any public authority, body or commission created

[Traduction]

due correction. À notre avis, si l'on s'empresse d'adopter ce projet de loi, ça ne sera pas la dernière fois que le Parlement aura à se prononcer sur cette question.

En ce qui concerne le procès en instance, nous ne sommes pas d'avis que cette situation empêche l'étude du projet de loi, mais nous vous demandons de considérer les éléments suivants: c'est la Cité, et non pas la compagnie du tunnel, qui a intenté le procès. Par conséquent, on pourrait prétendre que la compagnie du tunnel essaye de faire obstacle à l'adoption du projet de loi. Si la Cité estimait avoir besoin d'une certaine capacité et de certains pouvoirs, elle aurait dû les revendiquer avant d'entreprendre le procès. Il n'est pas normal qu'un justiciable soit autorisé à se présenter devant le Parlement au milieu d'un procès afin d'améliorer sa cause devant les juges.

À notre avis, le problème serait différent si cette mesure législative avait une portée publique plus vaste. En réalité, elle ne concerne que deux entités, à savoir la Cité et la compagnie du tunnel. Ces deux entités sont en procès; le tribunal saisi est compétent pour trancher le litige en fonction du droit applicable, et il doit conserver cette compétence. En fonction de sa décision, le Parlement saura ce qu'il a à faire.

À notre avis, il n'y a pas urgence en l'espèce. S'il arrivait qu'à la veille de 1990, le litige ne soit toujours pas résolu, la Cité pourrait éventuellement prétendre qu'il y a urgence et, indépendamment de l'issue du litige, demander l'adoption de ce projet de loi. Mais actuellement, l'option n'a pas été exercée et elle n'a pas été déclarée valide par un tribunal. La Cité voudrait vous faire valoir que cette mesure législative n'aura d'effet que si l'option est déclarée valide. Pourquoi adopter une telle mesure qui n'aura qu'un effet conditionnel? À notre avis, le Parlement devrait attendre que les tribunaux se soient prononcés sur cette condition qui, même de l'avis de la Cité, est un préalable à l'applicabilité du projet de loi.

À l'issue de mon exposé, je voudrais demander à M. Bushnell d'aborder un certain nombre de questions concernant la formulation de ce projet de loi, et que nous vous demandons de considérer, indépendamment de votre intention concernant la poursuite des travaux sur ce projet de loi.

M. Ian Bushnell, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Windsor: Madame la présidente, je suis professeur, mais je prie tout le monde de croire que je n'ai nullement l'intention de vous faire un cours. Je voudrais simplement vous faire part des observations et des réserves que m'a inspirées l'étude de ce projet de loi dans une perspective constitutionnelle.

À mon avis, il est tout à fait douteux que le Parlement puisse investir une société provinciale ou une municipalité provinciale d'un pouvoir qui ne relève pas du droit municipal. D'un point de vue constitutionnel, je ne vois pas comment un tel pouvoir pourrait ne pas relever du droit municipal, qui ressort de la compétence provinciale. Il me semble donc douteux que le Parlement fédéral soit compétent en l'espèce.

La première loi de 1927 a créé une compagnie fédérale qui a été habilitée à exploiter le tunnel. Dans la modification de 1953 dont il a été question tout à l'heure, on faisait référence à un organisme ou à une commission publique créé en vertu des

[Text]

under the laws of Canada, of the United States of America or of the State of Michigan. The obvious—and I would underline the word “obvious”—omission of Ontario may very well have been due to what I believe would be the case, that under the Canadian Constitution, the city of Windsor did not and could not fit. The omission is so obvious, as has been pointed out, that it would make sense that Parliament did not have the power to give a creation of the province of Ontario the power to acquire the company.

The view has been expressed in some of the older literature that the act of incorporation of a company established to operate a federal work is in fact substantive legislation dealing with the work. It is not corporate law at all. That has never been authoritatively decided. There is no court decision on that. If it were to be held that that is federal legislation, substantive legislation dealing with a work, then that would create immense problems for a municipality created by a province to deal with the work. That is one point that occurred to me in looking at the legislation.

Another was the declaration, which is clause 2 of the bill:

The Tunnel is a work and undertaking that is declared to be for the general advantage of Canada.

If the bill were simply an attempt to remedy an omission, it struck me as unusual that this was there because, of course, there is no omission. There was a declaration in 1927.

The first thing that struck me other than that was that the tunnel, which is a thing, was described as an “undertaking”. That is unique. I suppose there is nothing wrong with innovation, but was it intended in the bill to describe a thing as an undertaking? It was clearly set down by well established authority in the Privy Council and is still fairly intact, I think, that works are physical things, not services, and that undertakings are not physical things but are arrangements under which physical things are used.

The corporation which was created in 1927, of course, could have its works and undertakings made or declared for the general advantage of Canada because a corporation consists of undertakings. But a tunnel is a thing, and I have never seen a declaration in any federal statute calling a physical thing an undertaking. That, again, caused me some concern.

In the original legislation of 1927, there was the declaration. We now have potentially two declarations covering the same, for want of a better word, thing. I know of no legislation that has ever been created in which you have two different declarations covering what must be the same thing. What is the effect of having one declaration that the works and undertakings of the company are for the general advantage of Canada and another declaring that the tunnel is for the general advantage of Canada? Is the old declaration gone? More recent legislation impliedly repeals earlier legislation. Is it the case that the company is now operating a tunnel that is no longer declared for the general advantage of Canada? I do not know. I created in my mind some confusion in that respect. It was another

[Traduction]

lois du Canada, des États-Unis d'Amérique ou de l'État du Michigan. L'omission évidente de l'Ontario—et j'insiste sur le mot «évidente»—est certainement due au fait qu'aux termes de la Constitution canadienne, il ne pouvait être question d'une décision de la Cité de Windsor. L'omission est si évidente qu'on peut légitimement prétendre que le Parlement n'était pas habilité à conférer à une entité créée par la province de l'Ontario le pouvoir d'acquérir la compagnie.

La doctrine a déjà affirmé que la constitution d'une compagnie créée pour exploiter un ouvrage fédéral constitue en fait une mesure législative de fond concernant cet ouvrage. Il ne s'agit nullement de droit des sociétés. La question n'a jamais été tranchée de façon définitive. Il n'y a pas de jurisprudence à ce sujet. Si l'on devait considérer qu'il s'agit d'une mesure législative fédérale de fond concernant un ouvrage, une telle décision causerait des problèmes considérables pour un service municipal créé par la province pour s'occuper de l'ouvrage. Voilà l'un des éléments auquel j'ai pensé en étudiant ce projet de loi.

Je me suis également arrêté à la déclaration, qui correspond à l'article 2 du projet de loi:

Le tunnel est un ouvrage et une entreprise déclarés être à l'avantage général du Canada.

Si le projet de loi vise simplement à corriger une omission, cette disposition me semble surprenante, car naturellement, il n'y a pas d'omission. La loi de 1927 comportait une disposition déclarative.

Ce qui m'a étonné, également, c'est que le tunnel, qui est une réalisation concrète, est qualifié d'entreprise. Voilà qui est exceptionnel. Je ne suis pas contre l'innovation, mais les auteurs du projet de loi ont-ils eu l'intention de qualifier d'entreprise une réalisation concrète? D'après les documents du Conseil privé, il est bien établi que les ouvrages sont des objets matériels, et non pas des services, et que les entreprises sont non pas des objets matériels, mais qu'elles correspondent aux modalités d'utilisation des objets matériels.

Naturellement, les ouvrages et les entreprises de la compagnie créée en 1927 pouvaient être déclarés d'utilité publique au Canada, car une compagnie se compose d'entreprises. Mais un tunnel est un objet concret, et je n'ai jamais vu, dans une loi fédérale, de déclaration dans laquelle un objet matériel soit qualifié d'entreprise. Encore une fois, cette question me préoccupe.

On trouvait la même déclaration dans la mesure législative de 1927. Nous pourrions donc maintenant avoir deux déclarations concernant le même «objet», faute d'une meilleure façon de désigner le tunnel. À ma connaissance, il n'est jamais arrivé que deux déclarations différentes concernent le même objet. Qu'arrive-t-il si, d'après une déclaration, les ouvrages et entreprises de la compagnie sont déclarés d'utilité publique au Canada alors que d'après une autre déclaration, le tunnel est un ouvrage et une entreprise déclarés être à l'avantage général du Canada? L'ancienne déclaration est-elle caduque? Une nouvelle mesure législative révoque implicitement les mesures antérieures. Se pourrait-il que la compagnie exploite actuellement un tunnel qui n'est plus déclaré d'utilité publique au

[Text]

obvious point of concern, two declarations covering the same work.

The last point that I wanted to make, from a constitutional perspective, was the effect of this statute on the company. That is obviously important for the company and for the drafters and creators of this piece of legislation. By a special act creating this company, it was authorized to operate the tunnel. What happens when this bill is passed? Let us assume that in 1990 the city exercises its option to acquire something what, we do not know, but something. What happens to the company? Is this an implied repeal of the statute creating the company? It would seem to have to be. That was, indeed, a concern, because it could be that what has happened in this bill is that both the city has been authorized to operate the tunnel and, in 1927, the company was given that authority. What happened to that statute? Is there an implied repeal?

Those are my comments from a constitutional perspective. I hope that they are helpful. They were brief, at least.

Senator Flynn: I would like to return to the point made by Professor Bushnell about the use of the word "works" or "undertakings". To me, it is quite obvious that they were trying to cover at the same time, in the 1927 legislation as well as in this bill, the fact that the tunnel is a thing and that the operation of the tunnel is an undertaking. Those two words, "works" and "undertakings", are to be found in section 91, paragraph 10, and "works" alone is found in subparagraph (c). I am interested about your concern that we are making a second declaration and are making the first declaration disappear. To my way of thinking, it seems that even if clause 2 were not in this bill, the declaration made in 1927 would still make the tunnel work; it would still be declared to be in the general interests of Canada. It is not the fact that the tunnel may change hands that might change the declaration that we find in the 1927 legislation.

Professor Bushnell: The 1927 declaration was aimed at the works and undertakings of the company, so the declaration was intended to catch whatever the works were, which was the tunnel.

Senator Flynn: It is a physical question. You are not suggesting that the 1927 legislation would apply to something that the company might acquire subsequently, are you?

Professor Bushnell: If it could be considered the "works", then, yes.

Senator Flynn: Would that be true even if the thing were not related at all to the tunnel? What if it were a road? You are not suggesting that this would apply to anything that the company owns, are you?

Professor Bushnell: The declaration in 1927 was that the works and undertakings of the company are declared to be for the general advantage of Canada. Without doubt, it would always be open to a judge to rule that the works were only the tunnel. That is very possible and would be the easiest, because

[Traduction]

Canada? Je ne sais pas. Cela n'est pas tout à fait clair dans mon esprit. Je suis évidemment préoccupé de ce que deux déclarations concernent le même ouvrage.

Finalement, du point de vue constitutionnel, je voulais aussi parler des répercussions de cette loi sur la compagnie. Le projet de loi est évidemment important pour la compagnie et pour ses rédacteurs et auteurs. Aux termes d'une loi spéciale prévoyant sa création, la compagnie a été autorisée à exploiter le tunnel. Que se passera-t-il si ce projet de loi est adopté? À supposer qu'en 1990, la cité se prévale de ses pouvoirs pour acquérir quelque chose, même si nous ne savons pas quoi. Qu'advient-il de la compagnie? La loi qui prévoyait sa création est-elle implicitement abrogée? Il semble qu'il doive en être ainsi. C'est évidemment un problème, car il se pourrait que, aux termes du projet de loi, la cité soit elle aussi autorisée à exploiter le tunnel, tout comme la compagnie avait été autorisée à la faire en 1927. Qu'advient-il de cette loi? Est-elle abrogée implicitement?

Voilà les observations que je voulais faire du point de vue constitutionnel. J'espère qu'elles vous seront utiles. Au moins, elles étaient concises.

Le sénateur Flynn: J'aimerais revenir aux remarques de M. Bushnell quant à l'emploi du mot «ouvrages» ou «entreprises». À mon avis, il est évident qu'on a essayé, et dans la loi de 1927 et dans le projet de loi à l'étude, de tenir compte du fait que le tunnel est une chose et que son exploitation est une entreprise. Les deux termes, «ouvrages» et «entreprises» figurent à l'article 91, au paragraphe 10, et le mot «ouvrages» figure seul à l'alinéa (c). Vous piquez ma curiosité quand vous dites craindre que nous établissions une deuxième déclaration qui annule la première. Selon moi, même si l'article 2 ne figurait pas dans ce projet de loi, le tunnel demeurerait un ouvrage, aux termes de la déclaration de 1927; il serait encore déclaré être à l'avantage général du Canada. Ce n'est pas parce que le tunnel peut changer de mains que la déclaration de la loi de 1927 peut être modifiée.

M. Bushnell: La déclaration de 1927 visait les ouvrages et entreprises de la compagnie; en conséquence, elle s'appliquait à tous ses ouvrages, c'est-à-dire le tunnel.

Le sénateur Flynn: Il s'agit d'une question matérielle. vous ne voulez pas dire que la loi de 1927 pourrait s'appliquer à quelque chose que la compagnie aurait pu acquérir subséquemment, n'est-ce pas?

M. Bushnell: Si ce quelque chose pouvait être considéré comme un «ouvrage», il pourrait en être ainsi.

Le sénateur Flynn: Serait-ce le cas même si l'ouvrage en question n'était absolument pas lié au tunnel? Qu'arriverait-il s'il s'agissait d'une route? Vous ne dites pas que la loi pourrait s'appliquer à tout ce que la compagnie possède, n'est-ce pas?

M. Bushnell: La déclaration de 1927 stipule que les ouvrages et entreprises de la compagnie sont déclarés être à l'avantage général du Canada. Un juge pourrait sans aucun doute décider que les ouvrages désignaient uniquement le tunnel. C'est fort possible et ce serait la solution la plus simple, car en

[Text]

in 1927 that was the "works" of the company. But if the company acquired property later, that property may or may not be covered. I do not know. It is possible that it would not be, but the actual declaration says the works of the company.

Senator Flynn: But at that time "the works of the company" was the tunnel.

Professor Bushnell: Yes, without question.

Senator Flynn: Let us suppose that we did not have clause 2 of the present bill. Let us suppose that the company sold the tunnel. The tunnel would still be works declared to be in the general interest of Canada.

Professor Bushnell: Yes, sir.

Senator Flynn: I am trying to understand how you can say that the case now before the court can be affected by this bill. I am trying to get your point and also to understand Mr. Manuel's argument, but I have not managed to do so. Can you enlighten me?

Professor Bushnell: I suppose the only thought I was trying to project was that I could not understand why, if the first declaration was still intact which fairly quickly I said "Yes" the second declaration was at all needed. If the second declaration is allowed to stand, what does it do? That is the thought that I wanted to project.

Senator Flynn: You could argue that it is repealed by not being discussed.

Professor Bushnell: No. The 1927 one might be repealed.

Senator Flynn: Not necessarily. If this is not contradictory, it could be superfluous. It does not change the situation at all.

Professor Bushnell: With respect, senator, I think the rule is fairly solid, that a later enactment impliedly repeals an earlier one that is on the same point.

Senator Flynn: But if it is the same, then I cannot see how you can speak of repealing. There has to be some contradiction. There has to be some opposition between the text. Superfluous legislation is not unknown. I have seen repetitive legislation on many occasions. I was also reading section 26 of the 1953 legislation, which says I am translating:

No provision of the present legislation is deemed to modify the convention made on the 24th April, 1928, between the company and the municipal Corporation of the City of Windsor... in the schedule to the present legislation, which the present legislation ratifies and confirms.

If that is not repealed by the present legislation, then I do not see how the legislation now before us would, in any way, modify that convention or affect the case before the court.

Mr. Manuel: Madam Chairman, perhaps I may be permitted to attempt to respond to that. In the litigation between the city and the company, the company has taken the position, in

[Traduction]

1927, c'était là les «ouvrages» de la compagnie. Toutefois, si la compagnie a acquis des biens par la suite, ceux-ci peuvent être visés ou non. Je n'en sais rien. Il se peut qu'ils ne le soient pas, mais dans la déclaration, il est question des ouvrages de la compagnie.

Le sénateur Flynn: Mais à l'époque, «les ouvrages de la compagnie» désignaient le tunnel.

M. Bushnell: Oui, incontestablement.

Le sénateur Flynn: À supposer que l'article 2 ne figure pas dans le projet de loi et que la compagnie vende le tunnel, celui-ci demuerait un ouvrage déclaré être à l'avantage général du Canada.

M. Bushnell: Oui, monsieur.

Le sénateur Flynn: J'essaie de comprendre pourquoi vous dites que le projet de loi peut avoir des répercussions sur l'affaire qui est actuellement devant les tribunaux. J'essaie de comprendre votre point de vue et les arguments de M. Manuel, mais je n'y arrive pas. Pouvez-vous m'éclairer?

M. Bushnell: J'essayais simplement d'expliquer que je ne comprends pas pourquoi la seconde déclaration est nécessaire, si la première est toujours en vigueur, ce qui, à première vue, me semble être le cas. Si l'on décide de maintenir la seconde déclaration, qu'arrive-t-il? C'est ce que j'essayais d'expliquer.

Le sénateur Flynn: On pourrait supposer qu'elle est abrogée s'il n'en est pas fait mention.

M. Bushnell: Non. C'est celle de 1927 qui serait abrogée.

Le sénateur Flynn: Pas nécessairement. S'il n'y a pas de contradiction, elle pourrait être superflue. La situation reste inchangée.

M. Bushnell: Sauf le respect que je vous dois, monsieur le sénateur, je pense que généralement, une nouvelle mesure législative abroge implicitement une mesure précédente qui traite de la même question.

Le sénateur Flynn: Mais si ces mesures traitent de la même question, je ne vois pas comment vous pouvez parler d'abrogation. Il faut qu'il y ait une certaine contradiction. Il faut que le texte soit contradictoire. Il existe des mesures législatives superflues. J'ai vu à maintes reprises des lois répétitives. Je lisais également l'article 26 de la loi de 1953, qui est ainsi libellé:

Aucune disposition de la présente loi ne doit modifier la convention conclue le 25^e jour d'avril 1928 entre la Compagnie et la Corporation municipale de la cité de Windsor... à l'Annexe de la présente et que la présente loi ratifie et confirme.

Si cette disposition n'est pas abrogée par le projet de loi que nous étudions actuellement, je ne vois pas comment celui-ci pourrait, de quelque façon que ce soit, modifier la convention ou avoir des répercussions sur l'affaire dont les tribunaux sont saisis.

M. Manuel: Madame la présidente, si vous me le permettez, je pourrais peut-être essayer de répondre à cette question. Dans le litige qui oppose la cité à la compagnie, cette dernière

[Text]

the first instance, that the city was never given the power to operate the tunnel. It argues from that fact, and if this bill is passed, then it changes that factnamely, that the city was never given the powerbecause this bill will give it the power.

Senator Flynn: Let me stop you at this point. I was going to agree with Professor Bushnell that it is doubtful that Parliament has the power to give authority to a municipal corporation to do something.

Mr. Manuel: I should say that this bill will purport to give that power.

Senator Flynn: If I am not mistaken, the City of Windsor has already obtained that power from the Ontario Legislature.

Mr. Manuel: Yes. It has obtained what it says is "the capacity".

Senator Flynn: Capacity? That goes pretty far. I was going to present the following argument: Suppose that I were to amend the present legislation and change clause 3(1) to read as follows:

Notwithstanding the National Transportation Act, the Railway Act, and, for greater certainty, any other general or special Act of the Parliament of Canada,

Instead of saying "The City may acquire the Tunnel", I would say "the tunnel may be acquired by the City". Also, if I were to change clause 3(2), which says:

Subject to the Railway Act and any other general Act of the Parliament of Canada,

I would then say "the tunnel may be operated and disposed of by the City". Would that meet your problem, Professor Bushnell?

Professor Bushnell: Perhaps Mr. Manuel could best address this. My own response to the question is that what is in litigation is what is "the Tunnel". If the city acquires, under the option, only the property rights, that does not give the city any right to operate the tunnel. One thing that the declaration may do

Senator Flynn: The Ontario legislation does give it that power.

Senator Frith: It may own it, but someone could still operate it even though they owned it.

Professor Bushnell: That is what the city does at the moment.

Senator Frith: Without any consent from the owner?

Professor Bushnell: They own the property and someone runs it for them.

Senator Frith: But they gave them the right to do it. If I own something, does it mean that that does not give me the right to give someone the right, or not give someone the right, to operate it?

Professor Bushnell: Yes, that's right.

Senator Flynn: Again I say that the capacity of the city comes from the Ontario legislation. What we are concerned

[Traduction]

a fait valoir, en première instance, que la cité n'avait jamais été autorisée à exploiter le tunnel. C'est là l'argument qu'elle fait valoir; or, si le projet de loi est adopté, l'argument selon lequel la cité n'a jamais eu ce pouvoir ne tient plus, car le projet de loi le lui confèrera.

Le sénateur Flynn: Permettez-moi de vous arrêter ici. J'allais dire que, comme M. Bushnell, je doute que le Parlement puisse conférer à une municipalité le pouvoir de faire quelque chose.

M. Manuel: Je dois dire que le projet de loi vise à lui donner ce pouvoir.

Le sénateur Flynn: Si je ne m'abuse, la cité de Windsor a déjà obtenu ce pouvoir de l'assemblée législative ontarienne.

M. Manuel: Oui. Elle a obtenu ce que l'on appelle «la capacité».

Le sénateur Flynn: La capacité? Cela va très loin. J'allais faire valoir l'argument suivant. Si l'on modifiait le projet de loi actuel de façon que le paragraphe 3(1) soit ainsi libellé:

Nonobstant la Loi nationale sur les transports, la Loi sur les chemins de fer et, cette mention étant faite pour plus de sûreté, toute autre loi générale ou spéciale du Parlement du Canada.

Au lieu d'indiquer «la Cité peut acquérir le Tunnel», on pourrait dire «le Tunnel peut-être acquis par la Cité». Par ailleurs, si l'on modifiait le paragraphe 3(2) qui est ainsi libellé:

Sous réserve de la Loi sur les chemins de fer et de toute autre loi générale du Parlement du Canada,

En ajoutant ensuite «le Tunnel peut être exploité et aliéné par la Cité», le problème serait-il réglé, monsieur Bushnell?

M. Bushnell: M. Manuel est peut-être plus en mesure de répondre à cette question. Personnellement, je peux répondre que l'objet du litige, c'est ce qui constitue «le Tunnel». Si la cité exerce son option et acquiert uniquement des droits de propriété, cela ne lui confère pas le droit d'exploiter le tunnel. Ce que la déclaration peut faire . . .

Le sénateur Flynn: La loi ontarienne lui confère ce pouvoir.

Le sénateur Frith: Même si la cité est propriétaire du tunnel, quelqu'un pourrait tout de même l'exploiter.

M. Bushnell: C'est ce que la cité fait en ce moment.

Le sénateur Frith: Sans le consentement du propriétaire?

M. Bushnell: Quelqu'un se charge d'exploiter le tunnel pour le propriétaire.

Le sénateur Frith: Mais on l'a autorisé à le faire. Si je suis propriétaire d'un bien, est-ce à dire que cela ne me donne pas le droit d'autoriser quelqu'un, ou de ne pas l'autoriser, à l'exploiter?

M. Bushnell: C'est exact.

Le sénateur Flynn: La capacité de la cité lui est conférée par la loi ontarienne, je le répète. Ce qui nous intéresse, ce sont les

[Text]

with is the implication or the incidence of the federal legislation on this operation. Therefore if we were to say that, so far as the National Transportation Act and the Railway Act were concerned, the tunnel may be acquired by the city, then, if otherwise it has the power and we say "the tunnel may be operated and disposed of by the City", subject to the Railway Act or any other general act of the Parliament, we would not be giving them the power; we would simply be saying that if otherwise they have the power, they may do it.

Professor Bushnell: Senator, I am a little concerned about the provincial legislation which, of course, is not in issue

Senator Flynn: Well, it is not our fault

Professor Bushnell: In a sense it could be, if you are relying on its validity to enact this piece of legislation. I looked at the Ontario legislation, but that is not directly at issue here, although it could be, as you phrased it, if you are relying on it, because if a piece of provincial legislation authorized a company to carry on banking, and then said "We are only waiting for the federal Parliament to say 'Yes'", that would clearly be illegal.

Senator Flynn: But that is the point where you are pretty safe, namely, that Parliament cannot confer any power on the City of Windsor. If this "capacity" is in doubt, it is because of the Ontario legislation. Therefore you can do whatever you want in this respect. You could argue whatever you want to argue. I am saying that if we are concerned only with the incidence of the federal law on the ownership of the tunnel and the operation, then I do not see that it can hurt you.

Professor Bushnell: If the provincial legislation is suspect

Senator Flynn: Even if it is suspect, it is up to you to declare it invalid or insufficient.

Senator Frith: Or to argue it. I have a couple of points to make. I just want to be sure that I am right. Parliament did ratify the option agreement. To put it another way, looking at it from the point of view of the federal Parliament, the legislation cannot be said to have been passed in ignorance of the option rights. In other words, whatever Parliament was trying to do, it did it knowing that there was an option agreement. I am not asking you to go any further than to recognize that fact. I do not want you to interpret what it means.

Mr. Manuel: That is one of the issues in the law suit, the intention of Parliament in enacting section 26 of the act. Did it simply say the agreement is there? The introduction says that nothing in the act will affect it, so we are not dealing with it.

Senator Frith: But you are not contending that Parliament did not know about the option agreement in doing whatever it was that it did?

Mr. Manuel: Of course not.

Senator Frith: There is something that I am having trouble understanding in what it is you are asking us to do. Essentially, you are asking us to take into account the law suit, with the consequences you have described. The question of the federal act is at issue in the law suit.

[Traduction]

répercussions ou incidences de la loi fédérale sur cette transaction. En conséquence, si l'on dit qu'en ce qui concerne la Loi nationale sur les transports et la Loi sur les chemins de fer, la cité peut faire l'acquisition du tunnel, et que ce pouvoir lui est conféré autrement, en disant que le tunnel peut être exploité et aliéné par la cité, sous réserve de la Loi sur les chemins de fer et de toute autre loi générale du Parlement, on ne lui confère pas ce pouvoir; on se borne simplement à dire que si ce pouvoir lui est autrement conféré, elle peut l'exercer.

M. Bushnell: Monsieur le sénateur, je m'inquiète un peu de la loi provinciale, dont il n'est évidemment pas question . . .

Le sénateur Flynn: Eh bien, nous n'y sommes pour rien . . .

M. Bushnell: D'une certaine façon, vous pourriez y être pour quelque chose, si vous comptez sur sa validité pour adopter ce projet de loi. J'ai examiné la loi ontarienne, qui n'est pas directement en cause ici, mais qui pourrait l'être si l'on s'appuie sur elle; en effet, si une mesure législative provinciale autorisait une compagnie à effectuer des transactions bancaires et qu'elle stipule ensuite qu'il n'y a plus qu'à obtenir l'assentiment du Parlement fédéral, ce serait tout à fait illégal.

Le sénateur Flynn: Mais ce qui est assez sûr, c'est que le Parlement ne peut conférer de pouvoir à la cité de Windsor. Si cette «capacité» est douteuse, c'est à cause de la loi ontarienne. En conséquence, vous pouvez faire ce que vous voulez à ce sujet. Vous pouvez faire valoir tous les arguments que vous voulez. Si tout ce qui nous concerne ce sont les répercussions de la loi fédérale sur la propriété du tunnel et son exploitation, je ne vois pas en quoi cela peut vous être préjudiciable.

M. Bushnell: Si la loi provinciale est douteuse . . .

Le sénateur Flynn: Si elle est douteuse, c'est à vous de l'invalidiser ou de la déclarer inadéquate.

Le sénateur Frith: Ou de la contester. J'ai quelques remarques à faire. Je veux simplement m'assurer que je comprends bien. Le Parlement a bel et bien ratifié la convention qui prévoit l'option d'achat. En d'autres termes, on ne peut pas dire que le Parlement fédéral a adopté la loi sans connaître l'existence de cette option. Autrement dit, peu importe ce que le Parlement essayait de faire, il l'a fait en sachant que cette option existait. Je vous demande simplement de reconnaître ce fait. Je ne vous demande pas de l'interpréter.

M. Manuel: L'intention du Parlement lorsqu'il a adopté l'article 26 de la loi est l'un des points contestés. Reconnaisait-il simplement l'existence de la convention? Comme il est stipulé dans l'introduction qu'aucune disposition de la loi ne doit modifier la convention, ce n'est pas de cela dont il est question.

Le sénateur Frith: Mais vous ne prétendez pas que le Parlement ignorait l'option prévue aux termes de la convention lorsqu'il a agi comme il l'a fait?

M. Manuel: Bien sûr que non.

Le sénateur Frith: Je comprends mal ce que vous nous demandez de faire. Quelque chose m'échappe. Pour l'essentiel, vous nous demandez de tenir compte de l'action en justice, avec les conséquences dont vous avez parlé. L'action en justice met la loi fédérale en cause.

[Text]

Mr. Manuel: Yes.

Senator Frith: It is at issue before the courts because you are asking what was the legislative intent. You intend to argue that it was such and such.

Mr. Manuel: I am following you.

Senator Frith: So you can see saying in a court case, "We are here on this point arguing about what Parliament's intent was." You are asking us not to act, which means that you are asking us to leave it to the courts to tell us what our intention was.

Mr. Manuel: But is that not the situation whenever Parliament passes legislation?

Senator Frith: Yes, but you are coming and saying, "Don't tell us what your intention was, because we want to argue it in a court case. We don't want you to tell us what your intent was, but to wait for the court to tell you what your intent was." It seems to me that that approach would put you in trouble with all the precedents that say that the legislative process should not be stopped because someone has said "Wait. Somebody has brought this matter up in a law suit and therefore you cannot tell them."

Let us suppose that it is argued in the case that Parliament's intent was such and such. Then the court says to you, "Did anyone think of asking Parliament to clarify their intent on this matter?" Your answer would be, "Yes, my lord. Somebody went to Parliament and asked what the intent was, but they decided that they would wait because we persuaded them that they should wait and that you would tell them what their intent was." What will you argue if we say no? Would you not be in a position to argue "Well, you see, I went and asked them what their intent was, and they did not know. They decided to wait for you to tell them." It seems to me that it is a classic case of why in certain cases Parliament should not be asked to take into account a court case when it is being asked to simply pass a law.

Mr. Manuel: Dealing with your last point first, if that were the way to do things, there would be no need for any litigation. You would always come back to Parliament and Parliament would tell you what it intended. The city commenced the litigation. It submitted its rights to the determination of the court.

Senator Frith: Why did it do that?

Mr. Manuel: Because it wished to have the court determine what its rights were.

Senator Frith: But did your client not say, "We are not going to do it." I mean, they did not just do it for fun.

Mr. Manuel: Absolutely not. My client took the position that the city did not have those rights on the basis of the litigation. Indeed, it pleaded that the city did not have the power to operate the tunnel. Implicitly, the city is agreeing with that plead-

[Traduction]

M. Manuel: Oui.

Le sénateur Frith: Il en est question parce que vous demandez quelle était l'intention du législateur. Vous entendez soutenir qu'il avait telle ou telle intention.

M. Manuel: Je vous suis.

Le sénateur Frith: Donc, vous entendez vous présenter devant le tribunal en disant que vous êtes là pour faire trancher telle ou telle question et que pour cela, il doit déterminer quelle était l'intention du Parlement. Vous nous demandez de ne pas agir, ce qui signifie que vous voulez que nous laissions aux tribunaux le soin de nous dire quelle était notre intention.

M. Manuel: N'est-ce pas ce qui arrive chaque fois que le Parlement adopte un projet de loi?

Le sénateur Frith: Oui, sauf que vous nous demandez de ne pas dire quelle est notre intention parce que vous entendez la faire établir par un tribunal; vous ne voulez pas que nous vous disions quelle était notre intention, vous voulez que ce soit le tribunal qui nous le dise. Il me semble qu'en agissant ainsi, vous courez vers des difficultés, car d'après de nombreux précédents, on ne devrait pas arrêter le processus législatif du seul fait que quelqu'un vient d'intenter une action en justice au sujet d'un projet de loi et que le Parlement ne peut lui dire quelle est son intention.

Supposons que vous souteniez devant le tribunal que le Parlement avait telle ou telle intention. Si le tribunal vous demande si vous avez prié le Parlement de préciser son intention, vous répondez que vous l'avez fait, mais que le Parlement a décidé d'attendre avant de préciser son intention parce que vous l'avez persuadé de le faire et que vous l'avez convaincu que le tribunal le ferait à sa place. Si nous le nions, qu'allez-vous dire au tribunal? Ne serez-vous pas obligé de dire que vous avez demandé au Parlement de préciser son intention et que, ne pouvant vous répondre, il a décidé d'attendre que le tribunal le lui dise? Je crois que nous avons là un exemple classique des raisons pour lesquelles, dans certains cas, on ne devrait pas demander au Parlement de tenir compte d'une action en justice lorsque tout ce qu'il a à faire, c'est d'adopter un projet de loi.

M. Manuel: Je vais d'abord vous répondre sur le dernier point que vous avez fait valoir; si c'était la seule façon de procéder, il serait inutile d'intenter une action en justice. On reviendrait toujours demander au Parlement quelle était son intention. C'est la Cité qui a intenté cette action. Elle a laissé au tribunal le soin de déterminer ses droits.

Le sénateur Frith: Pourquoi a-t-elle fait cela?

M. Manuel: Parce qu'elle voulait que le tribunal établisse quels droits elle avait.

Le sénateur Frith: Mais votre client n'a-t-il pas dit qu'il refuserait de vendre? Il n'a certainement pas proposé de vendre simplement pour s'amuser.

M. Manuel: Absolument pas. L'action en justice a convaincu mon client que la ville n'avait pas les droits en question. En fait, il a fait valoir qu'elle n'avait pas le droit d'exploiter le tunnel. La ville lui donne implicitement raison, sinon pourquoi

[Text]

ing because, otherwise, why it would it be here? Why did it go to the provincial legislature?

Senator Frith: But did your client not say, "We aren't going to let you exercise this option outside the law suit" at a meeting before there was any law suit?

Mr. Manuel: Yes.

Senator Frith: Then they brought the law suit to establish their rights.

Mr. Manuel: Yes, but if they intended to establish their rights through legislation, then, in our submission, they should have done so before commencing litigation. They have submitted it to the courts for determination. Having done so and if they felt that their case needed improvement or additional powers or capacity, they should have obtained that prior to commencing litigation. It is unfair to commence litigation and be faced with a pleading saying, "Parliament did not intend for you to have this power", and then go for legislation to correct those deficiencies in your case.

Senator Frith: If that were so, why does the rule clearly not apply to bills?

Mr. Manuel: I submit that the reasoning and rationale behind that is that, first, Parliament should not be prevented from legislating on matters of public importance, of broader significance than the litigation through an isolated piece of legislation. If you will look at the reasoning behind it, that is expressly recognized. Second, parties should not be able to put matters into legislation and thereby prevent litigation. Despite the fact that the company has disputed the right the city asserted, the city commenced the litigation, and it chose to commence it on the basis of legislation as it then existed. The courts should be allowed to determine what Parliament's intention was based on that legislation.

Senator Frith: It seems to me that part of the argument is based on, in effect, you telling us what Parliament's intent was in the *sub judice* rule; namely, they say, "It does not apply to a bill," and you say, "Yes, but what you really meant by that was", and so on. You may be right, but I think we should be the judge of that.

Mr. Manuel: Indeed, sir.

Senator Frith: But to get back to the other point, where are we left if we follow your suggestion and say, "No, we will not proceed to pass this bill until the court has told us what our intention was." Is that now what you are asking us to do?

Mr. Manuel: Yes, it is.

Senator Frith: Should we do that? Should we let the court tell us what our intention was? Would it not be more logical for us to tell you what our intention was and then let you argue

[Traduction]

serait-elle ici? Pourquoi aurait-elle demandé l'avis de l'assemblée législative provinciale?

Le sénateur Frith: Mais votre client n'a-t-il pas décidé qu'il n'allait pas laisser la ville exercer cette option sans une action en justice lors d'une réunion qui a eu lieu avant même que l'action ne soit intentée?

M. Manuel: Oui.

Le sénateur Frith: Alors la ville a intenté l'action pour faire établir ses droits.

M. Manuel: C'est exact, sauf que si elle avait l'intention de faire établir ses droits au moyen d'un projet de loi, nous estimons qu'elle aurait dû le faire avant d'entamer une action en justice. Mais elle a demandé aux tribunaux d'établir ses droits. Si elle estimait que sa cause avait besoin d'être étayée ou qu'il lui fallait des pouvoirs supplémentaires, elle aurait dû faire établir ses droits avant d'entamer l'action en justice. Il n'est pas juste d'entamer une action, de devoir ensuite faire valoir que le Parlement n'avait pas l'intention de conférer le pouvoir contesté à la partie adverse et de demander enfin au Parlement d'adopter un projet de loi pour combler les lacunes de votre argumentation.

Le sénateur Frith: Si c'est le cas, pourquoi la règle ne s'applique-t-elle pas expressément aux projets de loi?

M. Manuel: À mon avis, la raison en est que, premièrement, on ne devrait pas empêcher le Parlement de légiférer sur des questions d'intérêt public, plus importantes que l'action en justice que peut susciter un projet de loi isolé. Quand on réfléchit au raisonnement qui est à la base de cette règle, c'est l'évidence même. Deuxièmement, les parties ne devraient pas être en mesure de faire ajouter des dispositions aux projets de loi à seule fin d'empêcher des actions en justice. En dépit du fait que la Compagnie ait contesté le droit que la Cité affirme avoir, cette dernière a intenté l'action en justice et elle a choisi de le faire sur la base du projet de loi dans la forme qu'il avait à ce moment-là. Les tribunaux devraient être autorisés à établir à partir de ce projet de loi l'intention que le Parlement avait quant il l'a présenté.

Le sénateur Frith: Si je ne m'abuse, pour que votre argument tienne, l'une des conditions serait que vous nous disiez quelle intention le Parlement avait, compte tenu de la règle relative aux affaires en instance; en d'autres termes, la partie adverse dit que cette règle ne s'applique pas à un projet de loi, ce que vous reconnaissez tout en précisant qu'en réalité, vous vouliez dire autre chose. Vous avez peut-être raison, mais je crois que c'est à nous qu'il revient d'en juger.

M. Manuel: En effet, monsieur.

Le sénateur Frith: Pour en revenir à l'autre point, qu'arrivera-t-il si nous suivons votre suggestion et que nous attendons pour adopter le projet de loi que le tribunal nous dise quelle est notre intention? C'est bien cela que vous nous demandez de faire, n'est-ce pas?

M. Manuel: C'est cela.

Le sénateur Frith: Devrions-nous procéder ainsi? Devrions-nous laisser un tribunal nous dire quelle est notre intention? Ne serait-il pas plus logique que nous vous disions quelle est

[Text]

that it is unconstitutional? You are free to argue that it is unconstitutional or to argue on its interpretation. If I were the judge in this case, rather than feeling that Parliament had come and interfered in my determination, I would be inclined to thank them for not leaving me in the position of wondering what their intent was. How often have we had cases when the courts have said, "Look, I can't decide. This is up to Parliament to clarify." That is all we are doing. We are not being asked to pass a bill that would allow them to interpret the option agreement in their favour. The bill is not asking us to do that.

Mr. Manuel: But the tunnel, the property, is defined in the bill. Therefore, it assumes that the city is going to get that property. The court will determine what property, if any, the city gets.

Senator Frith: Of course, and we are not changing that. All we are doing is clarifying the intent on this particular question of whether there is authority to transfer to a public body.

Mr. Manuel: With all due respect, you are saying in addition that it has the power. The company pleads in the action that the fact that it does not have the power makes the option agreement invalid, because transferring the property without the power is unconstitutional. It destroys the work. That is one of the pleadings.

Senator Frith: But we will not affect the constitutional argument. No matter what we pass here, we will not deprive you of the argument that it is unconstitutional. You can bring the professor in and he can tell them, "Look, they have passed Bill S-11, but it is totally unconstitutional." In spite of the questions that Senator Flynn has raised, it may be that the court will say, "It is unconstitutional." You will not lose anything on the constitutional point. Certainly no one can argue that when they passed this act, they established that it was constitutional. We cannot establish that it is constitutional; that is up to the court to decide. However, I would think that the court would prefer the matter not to be left up in the air. As it now stands, the judge in the trial would say: "You are asking me to interpret what was intended. Should I not leave that up to Parliament to clarify what they intended?" and the answer would be: "We asked Parliament to do it and they would not do it." As far as I am concerned, that is rather like the snake eating its tail. It seems to me that where it is a question of the meaning of previous legislation, we would do everyone a favour by clarifying it. That would not be taking away any argument as to constitutionality, but by attempting to clarify it, we do the parties to the litigation a favour and we do the judge a favour. I think to do the opposite of that leaves the matter in a very funny situation.

[Traduction]

notre intention et que nous vous laissons le loisir de contester sa constitutionnalité? Vous êtes libre de soutenir que l'objet du projet de loi est inconstitutionnel ou de baser vos arguments sur l'interprétation du projet de loi. Dans ce cas-ci, si j'étais le juge, au lieu de croire à une ingérence du Parlement dans la décision que j'aurais à prendre, j'inclinerais plutôt à le remercier de ne pas me forcer à deviner son intention. Il est si souvent arrivé que des tribunaux se disent dans l'impossibilité de dire quelle était l'intention du Parlement et décident de laisser ce dernier la préciser. C'est tout ce que nous faisons dans ce cas-ci. On ne nous demande pas d'adopter un projet de loi qui permettrait à une des parties en cause d'interpréter en sa faveur la Convention relative à l'option. Rien de tel n'est prévu dans le projet de loi.

M. Manuel: Mais le tunnel, c'est-à-dire la propriété, est défini dans le projet de loi. Par conséquent, le Parlement présume que la Cité va acquérir cette propriété et le tribunal va établir quelle propriété la Cité va acquérir, le cas échéant.

Le sénateur Frith: C'est évident et nous ne voulons rien changer à cela. Nous précisons simplement l'intention du Parlement à ce sujet, c'est-à-dire sur la question de savoir si la Compagnie a le pouvoir de vendre la propriété à un organisme public.

M. Manuel: Sauf votre respect, vous venez de dire qu'en plus, la Compagnie a ce pouvoir. Quant à elle, la Compagnie fait valoir le fait que comme elle n'a pas ce pouvoir, la Convention n'est pas valide parce qu'il est inconstitutionnel de céder la propriété sans en avoir le pouvoir. Cela réduit à néant tout le travail fait jusqu'à maintenant. C'est l'un de ses arguments.

Le sénateur Frith: Mais nous n'allons pas miner la validité de votre argument relatif à la constitutionnalité du projet de loi. Quelle que soit la forme du projet de loi que nous adopterons, nous ne vous enlèverons pas le loisir d'en contester la constitutionnalité. Vous pourrez faire témoigner un expert en droit constitutionnel qui dira au tribunal que le Parlement a adopté le projet de loi S-11, mais que la mesure est entièrement inconstitutionnelle. En dépit des questions que le sénateur Flynn a soulevées, il se peut que le tribunal décide que le projet de loi est inconstitutionnel. Sous ce rapport, vous ne perdez rien. Personne ne peut contester que lorsque cette loi a été adoptée, il a été établi qu'elle était constitutionnelle. Il ne nous revient pas de nous prononcer sur la constitutionnalité des lois; c'est aux tribunaux qu'il incombe de trancher. Cependant, je crois que, dans ce cas-ci, le tribunal préférerait qu'il n'y ait pas place à interprétation. Dans l'état actuel des choses, le juge pourrait estimer que vous lui demandez d'interpréter l'intention du législateur. Il se demandera s'il ne devrait pas plutôt laisser au Parlement le soin de préciser sa position. Et vous répondez que vous avez demandé au Parlement de le faire et qu'il n'a pas voulu. En ce qui me concerne, c'est tourner en rond. Il me semble que nous rendrions service à tout le monde en précisant le sens de la loi précédente. Cela ne vous ferait perdre aucun de vos arguments sur sa constitutionnalité et cela rendrait service aux parties en cause ainsi qu'au juge. Par contre, si nous faisons le contraire, nous mettrions tout le monde dans une assez curieuse situation.

[Text]

The Chairman: Senator Frith, I was attempting to clarify something in my own mind because it is a long time since I have been in law school. However, my remembrance was that the courts could not take notice of parliamentary debate. In other words, the courts have said that you cannot look behind the bill to find out what Parliament intended.

Senator Frith: Yes, Madam Chairman, but it is changing a little bit. There have been some cases recently where they have allowed that in.

Senator Flynn: The Supreme Court has decided otherwise in a recent reference.

Senator Frith: As you say, it has been a long time since we were in law school, but when we were there, that was the rule.

Senator Flynn: They will not bar the evidence, of course. They could bar the evidence.

The Chairman: Mr. Stitt, I think you had some comments?

Mr. Hubert S. Stitt, Q.C., Stitt, Baker and McKenzie: Madam Chairman, I think the issue is not quite as simple as it would appear here. If it were just a question as to legislation that would clarify the validity of an option, then perhaps the arguments that are going on would be that it would be a difficult case to defend. However, there are many other issues in the case that this supercedes. For example, it is easy to say quickly: "What is the tunnel?" However, the City of Windsor is claiming land that was acquired by the tunnel company under the option long after the land was supposed to be designated and valued within the terms of the option. Therefore if you pass legislation now, before the court decides what the outcome of that particular issue would be, what is the end result? If the tunnel company ends up owning part of the land and the city ends up owning another part of the land, then if you have passed legislation saying that the city can operate the tunnel or the tunnel company can operate the tunnel, is it premature?

Our contention is not that Parliament cannot do it but that it is premature because there are other issues that are complex. For example, many of our arguments are dependent upon the fact that the option may be valid, and perhaps the property will transfer to the city. However, that does not mean that it is not for the general benefit of Canada that the tunnel be operated as a unitary operation. The city would have you believe that the tunnel itself can be operated just by the passage of this bill. That is not so; it is only half a tunnel.

The other thing is that my learned friend, Mr. Sutts, said that the original legislation declared this tunnel to be for the general benefit of Canada. Of course, that is not what it said. It declared the works and undertaking of the company to be for the general benefit of Canada. I think that there is a difference.

All we are saying is that if we had to take Mr. Sutts dead on in this particular issue, then the debate that went on would be

[Traduction]

La présidente: Sénateur Frith, j'essaie d'éclaircir un point obscur et je n'y arrive pas, parce qu'il y a longtemps que j'ai fait mon droit. Cependant, si ma mémoire est fidèle, les tribunaux ne peuvent pas tenir compte d'un débat parlementaire. En d'autres termes, les tribunaux ont dit qu'on ne peut tenir compte de ce qui a précédé ou motivé la présentation d'un projet de loi pour connaître l'intention du Parlement.

Le sénateur Frith: C'est vrai, madame la présidente, mais les choses ont un peu changé. En fait, les tribunaux ont procédé de cette façon dans certaines affaires récentes.

Le sénateur Flynn: La Cour suprême a récemment été saisie d'une cause et elle en a décidé autrement.

Le sénateur Frith: Comme vous l'avez dit, il y a longtemps que nous avons fait notre droit, mais à l'époque, c'était la règle.

Le sénateur Flynn: Évidemment, le tribunal ne refusera pas le témoignage, mais il pourrait le faire.

La présidente: Monsieur Stitt, vous vouliez intervenir, n'est-ce pas?

M. Hubert S. Stitt, c.r., Stitt, Baker and McKenzie: Madame la présidente, je crois que ce n'est pas vraiment aussi simple. S'il était simplement question d'un projet de loi qui confirmerait la validité d'une option, la cause serait peut-être difficile à défendre avec les arguments que nous avons entendus. Cependant, la question qui nous occupe est plus importante que beaucoup d'autres dans cette affaire. Par exemple, il est facile de se demander en quoi consiste le tunnel. Cependant, la Cité de Windsor revendique des terres qui, lorsqu'elles ont été acquises par la Compagnie exploitant le tunnel en vertu de l'option, étaient depuis longtemps censées avoir été désignées et évaluées conformément aux termes de l'option. Par conséquent, si vous adoptez le projet de loi maintenant, avant que le tribunal n'ait tranché cette question, qu'arrivera-t-il? Si la compagnie qui exploite le tunnel est déclarée propriétaire d'une partie de ces terres et que la Cité est déclarée propriétaire du reste, ne serait-il pas prématuré de votre part d'adopter le projet de loi en reconnaissant la Cité ou la Compagnie comme exploitante du tunnel?

Nous ne prétendons pas que le Parlement ne peut pas adopter le projet de loi, mais simplement qu'il serait prématuré de le faire parce qu'il faut d'abord régler d'autres questions assez complexes. Par exemple, beaucoup de nos arguments sont fondés sur le fait que l'option pourrait être valide et que la propriété sera peut-être transférée à la Cité. Cependant, cela ne signifie pas qu'il ne serait pas à l'avantage général du Canada que le tunnel soit exploité par une seule entité. La Cité voudrait vous convaincre que l'adoption du projet de loi suffirait à elle seule à permettre l'exploitation du tunnel. Il n'en est pas ainsi; elle ne permettrait d'exploiter que la moitié du tunnel.

Par ailleurs, mon éminent ami, M. Sutts, a dit que la première mesure législative déclarait que ce tunnel était à l'avantage général du Canada. Ce n'est évidemment pas le cas. Elle disait que les ouvrages et les entreprises de la Compagnie étaient à l'avantage général du Canada. Je crois qu'il y a une différence.

Nous disons simplement que si nous devons contester la position de M. Sutts à ce sujet, le débat parlementaire dont le

[Text]

quite valid and certainly your points would be part of that. However, it is not that simple; it is not just a simple matter of correcting an omission. It goes right to the root of many complex arguments, and what we are saying is: What is the hurry? The City of Windsor even tried to get it through without coming to this particular committee because there was such urgency

Senator Frith: Who did that? I said right from the beginning that it should be referred to this committee.

Mr. Stitt: I read the debates and I had thought that that was how it was phrased. In any event, the point is that the option does not come up until 1990. Perhaps these other issues will be resolved by then and then there will be an enlightened bill. However, right now, the question is: What do they mean by "the tunnel"? Does that go back to the option, and what happens if there are two companies operating? I think there are many problems that exist that cannot be answered and, indeed, are complicated by a piece of legislation of this nature. Also, if it were only a capacity and power problem, why include paragraph (2); why declare the tunnel to be for the general benefit of Canada without the debate on that issue as to whether it should be in the abstract or should be within the context of the works of a particular company.

All I am saying is that I do not think the issue is as simplistic as it may appear. The points you make are perfectly valid but I think they have more validity in relation to a simplistic issue than the complex issues that exist in this case.

Senator Flynn: The tunnel is defined.

Mr. Stitt: Yes, the tunnel is defined, but what is it defined as?

Senator Flynn: You say that the notion of what is the tunnel will be subject to

Mr. Stitt: The tunnel is defined, but without a resolution of the court case.

Senator Flynn: As far as the bill is concerned, and the definition therein, the tunnel is clearly defined.

Mr. Stitt: Yes, but let us assume for a moment that, as defined, it ends up being part of the total operation, because it could. Then, what do you do? It is just an example of what I was pointing out: Why pass premature legislation until you know what the situation is. At that point in time, you can decide, and in an enlightened fashion, when we know who owns what and what is for the general benefit of Canada.

Senator Flynn: It is the court that will decide that through an interpretation of the agreement.

Mr. Stitt: Suppose the court decides otherwise—

Senator Flynn: But we are not going to do that now.

[Traduction]

projet de loi fait actuellement l'objet serait très révélateur et les arguments que vous avez fait valoir en font partie. Mais ce n'est pourtant pas aussi simple; il ne s'agit pas uniquement de corriger une omission. La question va droit au cœur de beaucoup d'arguments complexes et nous nous demandons ce qui presse tant. La Cité de Windsor a jugé que c'était si urgent qu'elle a même tenté de faire adopter le projet de loi sans qu'il soit examiné par votre comité . . .

Le sénateur Frith: Qui a fait cela? J'ai dit dès le début que le projet de loi devait être examiné par notre comité.

M. Stitt: J'ai lu les délibérations et j'ai cru que c'était là la façon dont les choses avaient été formulées. Quoi qu'il en soit, il reste que cette option ne sera pas offerte avant 1990. À ce moment-là, ces autres questions auront peut-être été réglées et il se pourrait qu'on ait un projet de loi intelligent. Toutefois, pour l'instant, la question demeure la suivante: qu'entend-on par «le tunnel»? Cela nous ramène-t-il à l'option, et que se passerait-il si nous étions en présence de deux compagnies? Il existe de nombreux problèmes impossibles à régler pour le moment et que complique en fait davantage un texte de loi de cette nature. De plus, s'il ne s'agissait que d'un problème de capacité et d'autorité, pourquoi inclure le paragraphe (2); pourquoi déclarer que le tunnel est à l'avantage général du Canada sans avoir au préalable cherché à déterminer si l'on devait demeurer dans l'absolu ou si le tout devait s'insérer dans le cadre des travaux d'une compagnie particulière.

Tout cela pour dire que je ne crois pas que la question soit aussi simple qu'elle semble l'être. Les arguments que vous invoquez sont tout à fait valables, mais je pense qu'ils le sont davantage à l'égard d'une question qui serait plus simple que celle qui nous préoccupe pour l'instant.

Le sénateur Flynn: Le tunnel est défini.

M. Stitt: Oui, il l'est, mais en tant que quoi?

Le sénateur Flynn: Vous dites que la notion de ce qu'est le tunnel sera assujettie à—

M. Stitt: Le tunnel est défini, mais les tribunaux n'ont pas encore rendu leur décision.

Le sénateur Flynn: En ce qui concerne le projet de loi, et la définition qu'il contient, le tunnel est clairement défini.

M. Stitt: Oui, mais supposons pendant un instant que, tel qu'il est défini, il finisse par faire partie de toute l'opération, parce que ce pourrait être le cas. Que feriez-vous alors? Ce n'est là qu'un exemple de ce que j'essayais de vous faire comprendre: pourquoi vouloir faire adopter un projet de loi sans connaître ce que sera la situation? Lorsque vous le saurez, vous pourrez prendre une décision en toute connaissance de cause parce que vous saurez alors quoi appartient à qui et ce qui est dans l'intérêt général du Canada.

Le sénateur Flynn: Est-ce que c'est le tribunal qui décidera en interprétant l'entente?

M. Stitt: Supposez qu'il en décide autrement—

Le sénateur Flynn: Mais nous ne décidons de rien pour l'instant.

[Text]

Mr. Stitt: That is why we are saying that this legislation is premature, because the courts can decide that part of the tunnel is owned by the city. However, you would have passed this legislation. It is quite possible and we think it is probable that at least the lands that were acquired after the option will belong to the tunnel company. Then what does this legislation mean? That is why we say there is a problem with prematurely passing the legislation. We are not saying it should never be passed. However, when the courts decide those complex issues that is when we say is the proper time for the legislation, if indeed it is needed.

The Chairman: Mr. Sutts, you have a comment in reply?

Senator Frith: Perhaps, Madam Chairman, I could finish this point before Mr. Sutts replies.

I agree that the difference between your position and my position is that I think it is simple and you think it is not. I must say if I were in your place, I would try to make it as complicated as possible, and I am not blaming Mr. Stitt for saying it is complicated. I think that is a point of view.

However, I think we should deal simply with what we are being asked to do here and not make it more complicated by bringing in all of the issues in this law suit that I feel the defendants in the action would like to stick on to this bill. They would like to take all of these difficult barnacles and get them on to this ship because, of course, that is their position.

However, it seems to me that the legislation that is before us is simple and it does not invoke or involve all these other questions, all of which will be left free to be argued in the court case. In that way, we avoid what seems to me to be a failure to deal with our responsibilities as legislators, and leave to the courts their responsibilities as the judiciary. I think we should clarify the small part that we are concerned with and leave the rest to them. In any event, there is the difference between us.

Mr. Sutts: Madam Chairman, if I may respond very briefly, my friend Mr. Manuel said that it was the tunnel company's defence that caused the city to apply for special legislation. I would like to assure honourable senators that there was a legal opinion in the files of the city prior to the commencement of the litigation, indicating that it was desirable to clarify the points that are being clarified by the provincial bill and by this federal bill, expressed in Bill S11.

Second, my friends have said that there is no hurry; that we have until November 3, 1990. I am sure that they did not intend to overlook the fact that the city's rights, under the option agreements, must be exercised before November 3, 1989, and that they only become effective on November 3, 1990.

I would also like to say that there has been some discussion about the two declarations that the tunnel is a work for the general advantage of Canada. I have had long and several dis-

[Traduction]

M. Stitt: C'est pourquoi nous disons que ce projet de loi est prématuré parce que le tribunal pourrait statuer que cette partie du tunnel appartient à la ville. Cependant, à ce moment-là, le projet de loi pourrait avoir été adopté. Il est tout à fait possible et nous croyons même qu'il est probable qu'au moins les terres qui ont été acquises après l'option appartiennent à la compagnie chargée de l'exploitation du tunnel. Que voudra alors dire la loi? C'est pourquoi l'adoption prématurée du projet de loi pose pour nous un problème. Nous ne voulons pas dire pour autant qu'il ne devrait jamais être adopté. Cependant, ce n'est que lorsque le tribunal aura réglé ces questions complexes que le moment sera venu de légiférer si toutefois une loi est nécessaire.

La présidente: Monsieur Sutts, auriez-vous des observations à faire en réponse à cela?

Le sénateur Frith: Je devrais peut-être, madame la présidente, finir de dire ce que j'ai à dire avant que vous ne cédiez la parole à M. Sutts.

Je conviens avec vous que la différence entre vos vues et les miennes tient à ce que je pense que la situation est simple alors que vous la croyez compliquée. Je dois avouer que si j'étais à votre place, j'essaierais de la compliquer le plus possible, et je ne blâme pas M. Stitt de dire qu'elle l'est. C'est un point de vue.

Quoi qu'il en soit, je pense que nous devrions nous acquitter simplement de la tâche qui nous est confiée et ne pas la compliquer encore davantage en soulevant toutes les questions concernant la poursuite comme semblent vouloir le faire les défenseurs. C'est comme s'ils plaidaient leur cause devant nous.

Il me semble plutôt que le projet de loi dont nous avons été saisis est simple et qu'il n'a rien à voir avec ces autres questions qui relèvent davantage du tribunal. Ainsi, nous nous acquitterions de nos responsabilités, en tant que législateurs, et laisserions au tribunal le soin de s'acquitter des siennes, en tant que partie intégrante de l'appareil judiciaire. Il nous faudrait préciser ce qui nous intéresse et laisser le reste au tribunal. Il y a entre nous une différence qu'il faut respecter.

M. Sutts: Madame la président, si je peux répondre très brièvement, mon ami, M. Manuel, a dit que c'était les arguments de défense de la compagnie chargée de l'exploitation du tunnel qui ont amené la cité à demander que soit adoptée une loi spéciale. Je voudrais assurer les honorables sénateurs qu'un avis juridique avait déjà été versé au dossier de la ville avant le début du procès, suivant lequel il était souhaitable de préciser les points précisés par le projet de loi provincial et par le fédéral, c'est-à-dire le projet de loi S-11.

Mes amis ont également dit que rien ne presse, que nous avons jusqu'au 3 novembre 1990. Je suis certain qu'ils n'ont pas volontairement passé outre au fait que les droits de la ville, en vertu des ententes, concernant l'option, doivent être exercés avant le 3 novembre 1989 et qu'ils ne deviennent exécutoires qu'à cette date.

Je tiens également à ajouter qu'on a discuté assez longement des deux déclarations selon lesquelles le tunnel serait un ouvrage à l'avantage général du Canada. Je me suis entretenu

[Text]

cussions with Mr. du Plessis, your counsel, about the necessity for the second declaration.

The 1927 act provides that the works and undertakings of the company are declared to be for the general advantage of Canada. What happens if they are no longer the works and undertakings of the company but if they are acquired by someone else? Perhaps, out of an abundance of caution, it was concluded that it was desirable and necessary to include the declaration in the act that is before you today in Bill S-11 in order to avoid the possibility that the tunnel would fall between the cracks. So, if and when it is acquired by the city, it will continue to be an undertaking for the general advantage of Canada. That is the sole purpose of it. There was no mystery intended by inserting it in the bill.

I can only say that one thing has become perfectly apparent to me today. If you look at the Detroit situation as it exists today, you have the plaza owned by the City of Detroit and Ford Motor Properties, you have the tube owned by the City of Detroit and you have the tunnel company operating it. They are in the business to operate, and they are attempting to use their position to continue the operation of the Canadian half of the tunnel. They do not care who owns it as long as they can operate it. That is a matter that is within the judgment of the City of Windsor to determine, if it is successful in acquiring the tunnel.

It becomes perfectly clear that what we are hearing here today are two sides, and I think my friends are trying to argue their case, where it is not the forum to do so because the issues here are not the issues that will be arising in the court room.

Senator Flynn: May I ask the solicitor for the City of Windsor if he would be happy with the changes that I have mentioned. Instead of saying that the city may acquire the tunnel, it should read the tunnel may be acquired by the city and the tunnel may be operated and disposed of by the city rather than the direct awarding of capacity by Parliament in this respect.

Mr. Sutts: I cannot see any problem with the changes that you are proposing. Mr. du Plessis, do you agree that there would be no problem?

Mr. R.L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel, the Senate: I would see no problem with them. However, at the same time, in a way I also see no real necessity for them because you are just simply changing from the active voice to the passive voice. It might change the tone a little.

Senator Flynn: It changes the meaning. We are purporting to give authority in a domain which is outside the capacity of Parliament, in my perspective. We would be saying that as far as the federal legislation is applicable, there is no problem with the tunnel being acquired, operated and disposed of by the city.

Senator Frith: Another aspect to Senator Flynn's proposal—and I will let Mr. du Plessis and Mr. Sutts decide, of course—is that it is sending out slightly different signals to the court. In effect it is saying that if you decide that they can do it, that is okay. We are not trying to decide that issue. You have to decide the issue finally as to whether they can do it or not, but,

[Traduction]

souvent et longuement avec M. du Plessis, votre avocat, au sujet de la nécessité de la deuxième déclaration.

La loi de 1927 prévoit que les ouvrages et entreprises de la compagnie sont déclarés être à l'avantage général du Canada. Que se passe-t-il s'ils ne sont désormais plus les ouvrages et entreprises de la compagnie, mais sont acquis par quelqu'un d'autre? Par précaution peut-être, on en est venu à la conclusion qu'il était souhaitable et nécessaire d'inclure la déclaration dans le texte législatif que vous étudiez aujourd'hui sous la forme du projet de loi S-11 de façon à ce que le tunnel s'il était acquis par la Cité, continue à être une entreprise à l'avantage général du Canada. C'est là l'essence même du projet de loi. Il n'y a aucun mystère à cela.

Tout ce que je peux dire, c'est qu'une chose est devenue parfaitement claire pour moi aujourd'hui. Si vous examinez la situation telle qu'elle existe actuellement à Detroit, vous vous rendez compte qu'il y a la plaza qui appartient à la Cité de Detroit et à la Ford Motor Properties et métro qui appartient à la Cité de Detroit et qui est exploité par la compagnie. Parce qu'elle s'occupe d'exploitation, elle a l'intention de faire valoir sa position pour continuer à exploiter le tronçon canadien du tunnel. Peu lui importe à qui il appartient pour autant qu'elle puisse continuer à l'exploiter. Ce sera à la Cité de Windsor à trancher si elle réussit à devenir propriétaire du tunnel.

Il est parfaitement clair pour moi que deux parties sont venues ici plaider leur cause et je ne pense pas que ce soit l'endroit idéal pour le faire parce que les questions qui nous préoccupent ne sont pas celles qui seront soulevées devant le tribunal.

Le sénateur Flynn: Puis-je demander à l'avocat de la Cité de Windsor s'il serait heureux des changements que j'ai proposés. Ainsi, le Parlement n'autoriserait pas directement la Cité à acquérir le tunnel, mais permettrait qu'il soit acquis, exploité et aliéné par elle.

M. Sutts: Les amendements que vous proposez ne posent pour moi aucun problème. Êtes-vous d'accord avec moi, monsieur du Plessis?

M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire, Sénat: Aucun problème ne se pose pour moi. Cependant, je dois ajouter que je n'en vois pas la nécessité parce que vous ne faites que passer de la forme active à la forme passive. Il ne s'agit que d'un changement de perspective.

Le sénateur Flynn: Mais aussi d'un changement de sens. À mon avis, le Parlement s'arroge des pouvoirs qu'il n'a pas. Nous nous bornerions à dire, en ce qui concerne la loi fédérale, que l'acquisition, l'exploitation et l'aliénation du tunnel par la Cité ne posent aucun problème.

Le sénateur Frith: Un autre aspect de la proposition du sénateur Flynn—et je laisserai bien entendu MM. Sutts et du Plessis trancher la question—c'est que nous enverrions des signaux légèrement différents au tribunal. Nous nous bornerions en fait à dire que si c'est ce que la Cité décide, nous ne nous opposons pas à sa décision. Nous ne sommes pas ici pour

[Text]

if so, there is no impediment to it being done as far as we are concerned. It does take it to the passive rather than active, but it also tends to harden the edges of our jurisdiction.

Senator Flynn: It makes it more neutral.

Senator Frith: Yes, that is right. That is exactly the right word.

Mr. Stitt: Madam Chairman, would it be out of order for me to ask Mr. du Plessis a question?

The Chairman: That is fine.

Mr. Stitt: Mr. Sutts has stated that it will be, after this legislation is passed or perhaps after the court case is heard, up to the City of Windsor to determine who will operate the tunnel. I notice the specific powers here are to acquire, operate and dispose.

It is quite possible that the City of Windsor, in its wisdom, will decide, if they acquire the tunnel, that the proper company to operate the tunnel is the same company that operates the other half of the tunnel because it does not make sense to operate it separately. Would that still give the city that right in the bill, as proposed? I am not saying that this is wrong, but it says acquire, operate and dispose. Does that also give it the right to appoint someone else to operate it? There are three specific headings here.

The Chairman: We would have to include the words "delegate the operation".

Mr. Stitt: I'm asking the question as to what was intended. Unfortunately, we have just recently seen this legislation.

The Chairman: It is up to us, Mr. Stitt. We can amend the legislation.

Senator Frith: Earlier, I asked Professor Bushnell whether the ownership would include the right to give the operation to someone else. I believe his answer was yes.

Professor Bushnell: Yes, anyone that owns a piece of property can basically do whatever they wish.

The Chairman: Gentlemen, thank you very much. You have presented us with some interesting arguments and ideas. We will take them under consideration.

The Committee adjourned.

[Traduction]

trancher pour elle. La question revient à savoir si elle peut le faire ou non, mais, si elle le peut, nous ne trouvons rien à redire contre cela. En plus de passer de la voie active à la voie passive, nous affirmons notre position.

Le sénateur Flynn: En termes plus neutres.

Le sénateur Frith: Oui, c'est exact. Ce sont exactement les bons termes.

M. Stitt: Madame la présidente, me permettriez-vous de poser une question à M. du Plessis?

La présidente: Allez-y.

M. Stitt: M. Sutts a dit que c'est à la Cité de Windsor qu'il incombera, après que le projet de loi aura été accepté ou que le tribunal aura rendu une décision, de déterminer qui exploitera le tunnel. Je note que les pouvoirs conférés ici consistent à acquérir, exploiter et aliéner.

Il se pourrait fort bien que la Cité de Windsor, dans sa grande sagesse, décide, si elle acquérait le tunnel, que la compagnie la mieux placée pour l'exploiter est celle qui en exploite l'autre tronçon, si elle ne voyait pas la nécessité qu'il soit exploité par deux compagnies différentes. Le projet de loi, tel que proposé, lui en donnerait-il le droit? Le projet de loi parle bien d'acquisition, d'exploitation et d'aliénation. Lui conférerait-il le droit de nommer quelqu'un d'autre pour l'exploiter? Trois termes distincts sont utilisés ici.

La présidente: Il nous faudrait inclure les termes «déléguer l'exploitation».

M. Stitt: Je posais la question parce que je voulais connaître l'intention réelle du projet de loi. Malheureusement, nous n'en avons été saisis que tout récemment.

La présidente: Nous avons les mains libres, monsieur Stitt. Nous pouvons l'amender.

Le sénateur Frith: Tout à l'heure, j'ai demandé à M. Bushnell si le droit de propriété pouvait inclure celui de confier l'exploitation à quelqu'un d'autre. Je crois qu'il m'a répondu par l'affirmative.

M. Bushnell: Oui, quiconque est propriétaire d'un terrain peut en faire ce qu'il veut.

La présidente: Merci beaucoup, messieurs. Vous nous avez soumis des idées et des arguments intéressants. Nous en prenons bonne note.

Le comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Clifford N. Sutts, Barrister and Solicitor, Solicitor for the Petitioner, Law Firm of Gignac, Sutts, Windsor, Ontario;

Mr. Edward A. Agnew, C.A., Commissioner of Finance for the City of Windsor, Windsor, Ontario;

Mr. Hubert Stitt and

Mr. William Manuel, Barristers and Solicitors, Law Firm of Stitt, Baker and McKenzie, Toronto, Ontario;

Professor Ian Bushnell, Faculty of Law, University of Windsor, Windsor, Ontario.

M^e Clifford N. Sutts, avocat, avocat pour le pétitionnaire
Étude juridique Gignac, Sutts, Windsor (Ontario);

M. Edward A. Agnew, e.c., commissaire aux finances pour la ville de Windsor, Windsor (Ontario);

M^e Hubert Stitt et

M^e William Manuel, avocats, Étude juridique Stitt, Baker et McKenzie, Toronto (Ontario);

Professeur Ian Bushnell, Faculté de droit, Université de Windsor, Windsor (Ontario).



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Deuxième session de la
trente-troisième législature 1986-87

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*



Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Friday, June 26, 1987

Le vendredi 26 juin 1987

Issue No. 24

Fascicule n° 24

Eighteenth and Final proceedings on:

Dix-huitième et dernier fascicule concernant:

Consideration of the subject-matter of
Bill C-15, "An Act to amend the Criminal Code
and the Canada Evidence Act"

L'étude de la teneur du Projet de loi C-15,
«Loi modifiant le Code criminel et la Loi
sur la preuve au Canada»

Second and Final proceedings on:

Deuxième et dernier fascicule concernant:

Consideration of Bill S-11, "An
Act to authorize the City of Windsor
to acquire, operate and dispose of
the Windsor-Detroit Tunnel"

L'étude du Projet de loi S-11, «Loi
autorisant la cité de Windsor à
acquérir, exploiter et aliéner le
Tunnel de Windsor-Détroit»

INCLUDING:

The Reports of the Committee on
the subject-matter of Bill C-15 and
on Bill S-11

Y COMPRIS:

Les rapports du Comité sur la
teneur du Projet de loi C-15 et
sur le Projet de loi S-11

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Le Moyne
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury
Hastings	

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Le Moyne
Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Godfrey	Stanbury
Hastings	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 4, 1986:

“With leave of the Senate,
The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, June 17, 1987:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Frith, seconded by the Honourable Senator Côtte, for the second reading of the Bill S-11, An Act to authorize the City of Windsor to acquire, operate and dispose of the Windsor-Detroit Tunnel.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

The Bill was then read the second time.

“With leave of the Senate,
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Petten, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, and that Rule 95 of the *Rules of the Senate* be suspended in relation thereto.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 novembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 17 juin 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Frith, appuyé par l'honorable sénateur Côtte, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-11, Loi autorisant la cité de Windsor à acquérir, exploiter et aliéner le Tunnel Windsor-Détroit.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

«Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Petten, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et que l'application de l'article 95 du Règlement soit suspendue à l'égard.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, JUNE 26, 1987
(33)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:05 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Flynn, Frith, Neiman, Nurgitz and Robertson. (8)

In attendance: From the Senate of Canada: Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel and *from the Library of Parliament:* Katharine Dunkley, Research Officer.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 17th, 1987, resumed consideration of Bill S-11, intituled: "An Act to authorize the City of Windsor to acquire, operate and dispose of the Windsor-Detroit Tunnel".

The question of concurrence being put on Clauses 1 and 2, it was—

Resolved in the affirmative.

Clause 3 of the Bill was read.

In amendment, the Honourable Senator Flynn moved, that Clause 3 of Bill S-11 be amended by:

(a) striking out line 8 on page 3 and substituting the following:

"Tunnel may be acquired by the City".

(b) striking out lines 11 and 12 on page 3 and substituting the following:

"Canada, the Tunnel may be operated and disposed of by the City".

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Clause 3 of the Bill, it was—

Resolved in the affirmative.

The Preamble of the Bill was read.

In amendment, the Honourable Senator Flynn moved, that paragraph (g) of the Preamble of Bill S-11 be amended by striking out line 16 on page 2 and substituting the following:

"if acquired by the City of Windsor,"

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Preamble of the Bill, it was—

Resolved in the affirmative.

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 26 JUIN 1987
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 05 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Flynn, Frith, Neiman, Nurgitz et Robertson. (8)

Également présents: Du Sénat du Canada: M. Raymond du Plessis, greffier légiste et conseiller parlementaire, et *de la Bibliothèque du Parlement:* M^{me} Katharine Dunkley, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 17 juin 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi S-11, «Loi concernant l'acquisition, l'exploitation et l'aliénation du Tunnel Windsor-Détroit par la cité de Windsor».

Les articles 1 et 2, mis aux voix, sont adoptés.

L'article 3 du projet de loi est lu.

Le sénateur Flynn propose de modifier cet article de la façon suivante:

a) en supprimant les lignes 8 et 9 à la page 3 et en les remplaçant par ce qui suit:

«-ment du Canada, le Tunnel peut être acquis par la Cité».

b) en supprimant les lignes 12 et 13 à la page 3 et en les remplaçant par ce qui suit:

«Parlement du Canada, le Tunnel peut être exploité et aliéné par la Cité».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'article 3, mis aux voix, est adopté.

Le préambule du projet de loi est lu.

Le sénateur Flynn propose de modifier l'alinéa g) du préambule en supprimant les lignes 16 et 17 à la page 2 et en les remplaçant par ce qui suit:

«Canada, s'il est acquis par la cité de Windsor.»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le préambule du projet de loi, mis aux voix, est adopté.

The Title of the Bill was read.

In amendment, the Honourable Senator Flynn moved, that the Title of Bill S-11 be amended by striking out the title and substituting the following:

“An Act respecting the acquisition, operation and disposal of the Windsor-Detroit Tunnel by the City of Windsor”.

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on the Title of the Bill, it was—

Resolved in the affirmative.

It was—

Ordered, that the Chairman report Bill S-11 to the Senate with amendments.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 4th, 1986, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-15, intituled: “An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act”.

At 9:30 a.m., the Committee proceeded *in camera*.

The Committee considered proposals for a draft report.

It was—

Ordered, that the Chairman report the subject-matter of Bill C-15 to the Senate with comments and recommendations.

At 10:35 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le titre du projet de loi est lu.

Le sénateur Flynn propose de le modifier en le supprimant et en le remplaçant par ce qui suit:

«Loi concernant l'acquisition, l'exploitation et l'aliénation du Tunnel Windsor-Détroit par la cité de Windsor».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le titre du projet de loi, mis aux voix, est adopté.

Il est—

Ordonné, que le président du comité fasse rapport du projet de loi S-11 modifié au Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 novembre 1986, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-15, «Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada».

À 9 h 30, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le Comité examine des propositions en vue d'un projet de rapport.

Il est—

Ordonné, que le président du Comité fasse rapport au Sénat de la teneur du projet de loi C-15 avec observations et recommandations.

À 10 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Friday, June 26, 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-11, An Act to authorize the City of Windsor to acquire, operate and dispose of the Windsor-Detroit Tunnel, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 17, 1987, examined the said Bill and has agreed to report the same with the following amendments:

1. *Page 1, title*: Strike out the title and substitute the following:

"An Act respecting the acquisition, operation and disposal of the Windsor-Detroit Tunnel by the City of Windsor"

2. *Page 2, preamble*: Strike out line 16 and substitute the following:

"if acquired by the City of Windsor,"

3. *Page 3, clause 3*:

(a) Strike out line 8 and substitute the following:

"Tunnel may be acquired by the City."

(b) Strike out lines 11 and 12 and substitute the following:

"Canada, the Tunnel may be operated and disposed of by the City."

Respectfully submitted,

FRIDAY, June 26, 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the subject-matter of the Bill C-15, An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 4, 1986, examined the said subject-matter and now reports with the following comments and recommendations.

The Committee has held extensive hearings and has heard from a number of witnesses. (List of Witnesses who appeared before the Committee and Submissions received are attached as Appendices A and B.)

During the course of our deliberations, the Committee was kept apprised of amendments made to the Bill in the Legislative Committee of the House of Commons. This has made our study of the Bill considerably easier, for many of those amendments constitute changes upon which we would have made recommendations. Those changes having been made,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le vendredi 26 juin 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-11, Loi autorisant la cité de Windsor à acquérir, exploiter et aliéner le Tunnel Windsor-Détroit, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 17 juin 1987, étudié ledit projet de loi et a convenu d'en faire rapport avec les amendements suivants:

1. *Page titre*: Remplacer le titre par ce qui suit:

«Loi concernant l'acquisition, l'exploitation et l'aliénation du Tunnel Windsor-Détroit par la cité de Windsor»

2. *Page 2, préambule*: remplacer la ligne 16 par ce qui suit:

«Canada, s'il est acquis par la»

3. *Page 3, article 3*:

a) remplacer les lignes 8 et 9 par ce qui suit:

«ment du Canada, le Tunnel peut être acquis par la Cité.»

b) remplacer les lignes 12 et 13 par ce qui suit:

«Parlement du Canada, le Tunnel peut être exploité et aliéné par la Cité.»

Respectueusement soumis,

Le VENDREDI 26 juin 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de Loi C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 4 novembre 1986, étudié ladite teneur et en fait maintenant rapport avec les commentaires et recommandations suivantes:

Le Comité a tenu de nombreuses séances publiques et a entendu plusieurs témoins. (La liste des témoins ayant comparu devant le Comité ainsi que la liste des mémoires reçus figurent aux annexes A et B.)

Au cours de ses délibérations, le Comité a été tenu au courant des modifications apportées au projet de loi par le Comité législatif de la Chambre des communes. Cela a grandement facilité notre étude, puisque bon nombre de ces modifications portaient sur des aspects du projet de loi qui allaient faire l'objet de recommandations de notre part. Ces

we wish to indicate our full support for them, and we would urge the government to accept those amendments when the Bill returns to the House for final consideration.

This being said, the Committee still has some concerns about certain aspects of the Bill. The first has to do with sentencing. Although we support the enactment of new sexual offences concerning misconduct with children and young persons, we note that they have the potential for the imposition of long penitentiary terms of imprisonment. While long sentences may have a deterrent effect on some offenders, we are not convinced that they will serve a useful purpose for the majority of sexual offenders. What is needed in this area is more treatment for such offenders, rather than longer penitentiary terms alone. In this regard, we would recommend that the government accelerate and give special consideration to its plans to rework the law dealing with mentally disordered offenders.

Another aspect of the Bill with which we are concerned also has to do with sentencing. The sentence structure of the proposed legislation contains certain anomalies. For example, the penalties prescribed for the offence in s. 166 (parent or guardian procuring sexual activity) do not appear to be proportionate when compared to the punishment for sexual interference (s. 140) or sexual exploitation (s. 146). We recommend that, when the review of the legislation is undertaken four years hence, rationalization of sentence structures be given consideration. We also have a specific recommendation with respect to the offence of "simple" bestiality (subs. 155(1)). We see no reason for the retention of a severely punished indictable prosecution option. We recommend that the offence be punishable solely on summary conviction.

The re-enactment of the vagrancy offence in paragraph 175(1)(e) of the Code raises some questions. We note that some attempt was made to limit its scope in the Legislative Committee by deleting the words "or wandering". We remain concerned, however, by this offence, which appears to have the potential to unnecessarily inhibit persons who have served their sentences. We were assured by departmental officials that the offence is rarely prosecuted; that it is used by the police as a means of controlling the movements of convicted sex offenders, who may be encouraged to comply by the threat of arrest and prosecution.

changements ayant été apportés, nous tenons à préciser qu'ils recueillent notre entière approbation et à exhorter le gouvernement à les adopter lorsque le projet de loi reviendra devant la Chambre pour une dernière étude.

Cela étant dit, le Comité a toujours certaines réserves au sujet de divers aspects du projet de loi. La première porte sur l'établissement des peines. Même si nous sommes d'accord pour que la loi considère maintenant comme des infractions d'ordre sexuel certains actes posés à l'endroit d'enfants et de jeunes personnes, nous sommes conscients que ces dispositions pourront donner lieu à l'imposition de longues peines d'emprisonnement. Même si de telles mesures peuvent avoir un effet dissuasif sur certains auteurs d'infractions, nous ne sommes pas convaincus de leur utilité dans la majorité des cas d'infractions d'ordre sexuel. Plutôt que d'avoir à purger de longues peines d'emprisonnement, ces auteurs d'infractions devraient bénéficier d'un traitement. À cet égard, nous recommandons au gouvernement d'accélérer la mise en oeuvre de son projet de réforme de la loi applicable aux auteurs d'infractions souffrant de troubles mentaux et d'y accorder une attention particulière.

L'autre aspect du projet de loi qui nous préoccupe porte aussi sur l'établissement des peines. La structure des peines prévues dans ce projet de loi renferme certaines anomalies. Par exemple, la peine prévue à l'article 166 (père, mère ou tuteur qui sert d'entremetteur) semble disproportionnée par rapport aux peines prévues à l'article 140 (contacts sexuels) ou à l'article 146 (personnes en situation d'autorité). Nous recommandons qu'au moment de reviser la loi dans quatre ans, le gouvernement songe à rationaliser la structure des peines prévues. Nous avons également une recommandation précise à formuler au sujet de l'infraction décrite au paragraphe 155(1). Nous ne voyons pas pourquoi l'acte de bestialité proprement dit devrait être punissable par voie de mise en accusation. Nous recommandons donc que cette infraction ne soit punissable que sur déclaration sommaire de culpabilité.

La remise en vigueur de la disposition relative au vagabondage à l'alinéa 175(1)e) du Code soulève certaines questions. Nous remarquons que le Comité législatif a tenté de limiter la portée de cet alinéa en supprimant les termes «ou errant». Nous nous demandons cependant si cette disposition n'entravera pas indûment la libre circulation des personnes ayant déjà purgé leur peine. Les représentants du ministère nous ont assuré qu'il était rare que quelqu'un soit poursuivi pour ce genre d'infraction; les autorités policières s'en servent plutôt pour contrôler les allées et venues des personnes ayant déjà été reconnues coupables d'infractions d'ordre sexuel, la perspective d'une arrestation ou d'une poursuite en justice ayant un effet dissuasif certain sur les intéressés.

This explanation of the offence has not served to alleviate our discomfort with it. We do not take issue with the submission that it may be necessary to limit the access of offenders to places where they may victimize children again. But we do question whether the blanket offence in paragraph 175(1)(e) is a proportionate response, and whether it is constitutional. We believe that it is another matter which must be given serious consideration when the legislation is reviewed in four years.

The Committee fully supports the repeal of corroboration requirements in s. 246.4. We agree that there should be no absolute rule that children's evidence must be corroborated before it can support a conviction. We are concerned, however, about the re-enactment in that section of words first added to the *Criminal Code* in 1983, to the effect that a judge, in certain sexual offence prosecutions "...shall not instruct the jury that it is unsafe to find the accused guilty in the absence of corroboration".

Some witnesses who appeared before the Committee took the position that this provision is precluding judges from making any comment at all on the absence of corroborative evidence. Departmental officials, on the other hand, assured us that the section was intended to, and in practice does no more than prevent a presiding judge from making an instruction as to the "unsafe" nature of uncorroborated convictions. As yet, however, there have been no appellate decisions upholding this interpretation.

We are of the opinion that a trial judge should be free to comment on the absence of corroboration, so long as he or she refrains from making an instruction of the kind noted above. We recommend that the Department closely monitor decisions under s. 246.4, and take immediate action if those decisions place restrictions on the traditional role of the judiciary in providing assistance to the trier of fact in the assessment of evidence.

During our deliberations, the Committee gave serious consideration to an amendment to s. 442 which would have the effect of placing restrictions on the identification in the media of persons accused of sexual offences until conviction or discharge, analogous to the restrictions on identification of victims of such offences. Although we remain sympathetic to that idea because of the unique and serious consequences that unfounded allegations can have, we ultimately accepted the contention of departmental officials that the implications for law enforcement of such an amendment need more study. We would urge, however, that the review committee

Ces explications ne nous ont pas tout à fait convaincus. Nous ne remettons pas en question le fait qu'une personne ayant déjà commis une infraction d'ordre sexuel ne doive pas avoir librement accès à des endroits où elle est susceptible de récidiver, mais nous doutons de la constitutionnalité et de l'efficacité d'une disposition de portée aussi générale que l'alinéa 175(1)(e) à cette fin. Nous croyons que c'est là un autre aspect qui devrait être considéré sérieusement au moment de la révision de la loi dans quatre ans.

Le Comité est entièrement favorable à la suppression des exigences relatives à la corroboration qui figurent à l'article 246.4. Il ne devrait y avoir aucune règle absolue voulant que les témoignages d'enfants doivent nécessairement être corroborés pour pouvoir justifier une condamnation. Nous sommes toutefois préoccupés par la réinsertion, dans cet article, du passage qui avait été ajouté au *Code criminel* en 1983, à l'effet qu'un juge, dans le cas de certaines poursuites relatives à des infractions d'ordre sexuel, «...ne peut dès lors informer le jury qu'il n'est pas prudent de déclarer l'accusé coupable en l'absence de corroboration».

Selon certains témoins qui ont comparus devant le Comité, cette disposition a pour effet d'empêcher les juges de faire quelque commentaire que ce soit au sujet de l'absence de corroboration du témoignage. Les représentants du ministère nous ont pour leur part assuré que cet article n'avait pour but--et, de fait, servait uniquement à cette fin--que d'empêcher le président d'un tribunal de mettre en garde le jury contre l'«imprudence» de déclarer un accusé coupable en l'absence de corroboration. Jusqu'ici, il n'y a eu aucune décision d'appel à l'appui de cette interprétation.

Nous sommes d'avis qu'un juge devrait être libre de signaler au jury une absence de corroboration, dans la mesure où il s'abstient de faire une mise en garde du genre de celle susmentionnée. Nous recommandons que le ministère surveille étroitement les décisions rendues en vertu de l'article 246.4 et prenne immédiatement des mesures, si ces décisions semblent aller à l'encontre du rôle traditionnel de l'appareil judiciaire qui consiste à fournir au jury l'aide nécessaire pour évaluer les témoignages.

Au cours des délibérations, le comité a sérieusement envisagé la possibilité de modifier l'article 442, lequel amendement aurait eu pour effet d'imposer aux médias des restrictions sur l'identification des personnes accusées d'infractions d'ordre sexuel jusqu'à ce que ces personnes aient été condamnées ou acquittées, semblables aux restrictions sur l'identification des victimes de telles infractions. Bien que nous demeurions sympathiques à cette idée en raison des conséquences à la fois graves et uniques que peuvent avoir des allégations non fondées, nous avons, en fin de compte, admis le point de vue des hauts fonctionnaires ministériels selon lesquels les

should examine this matter when the legislation is studied in four years.

Our next comment is with respect to proposed s. 643.1, which allows for the pre-trial video-taping and admissibility, in proceedings, of the testimony complainants under 18 in sexual offence prosecutions. We have misgivings about this section. We recognize that it is intended to facilitate the presentation of the evidence of children who may be intimidated or traumatized by the prospect of giving evidence in a criminal court, or who may be asked to recount events at trial that occurred some considerable time before. We acknowledge that the intent of the section is beneficial, and that it seeks to deal with a genuine problem relating to children's evidence.

Our concerns have less to do with the theoretical need for such a provision, than with its possible practical effects. A number of witnesses contended that such taping may be counter-productive; it may have the effect of focusing attention less on the child's evidence than on inconsistencies between a taped statement and oral evidence. It could open new avenues for the discrediting of children's evidence, and divert attention from the real issues at trial. In several jurisdictions in the United States, apparently, issues such as these have led to the effective abandonment of video-taping under similar legislation.

The use of video-taping will be permissive; the Crown will not be obliged to use this method of taking evidence. When it is used, its impact must be closely monitored. We urge the review committee to study the value and the effects of this new procedure with great care.

We would also suggest that more guidance should be given as to how video-taping is to be carried out. The wording of proposed s. 643.1 is so vague that there could be considerable variations in the techniques used. We have been informed by departmental officials that the provinces will be formulating guidelines to govern taping. We trust that this process will result in uniform national standards. Accordingly, we would recommend that steps be taken to formulate nationally-applicable regulations governing matters such as editing; who may question children who make taped statements; the use of certain camera techniques; what must be shown of the questioner and respondent; and verification of elapsed time. We believe that standards such as these would not add much expense,

conséquences de l'exécution d'une telle modification méritent d'être étudiées plus à fond. Cependant, nous recommandons instamment que le comité de révision examine cette question lorsque la loi sera étudiée dans quatre ans.

Notre prochain commentaire a trait à l'article 643.1, qui permet l'enregistrement magnétoscopique du témoignage d'un enfant avant la tenue du procès et autorise les plaignants âgés de moins de 18 ans victimes d'une infraction d'ordre sexuel d'assister au procès. Nous avons des doutes quant au bien-fondé de cette disposition. Nous reconnaissons qu'elle vise à faciliter le témoignage d'enfants susceptibles d'être intimidés ou traumatisés par la perspective d'avoir à se présenter devant une cour criminelle ou d'avoir à raconter des événements survenus longtemps auparavant. Nous reconnaissons que l'objectif de la disposition est louable, au sens où il vise à résoudre le véritable problème posé par le témoignage des enfants.

Nous ne nous préoccupons pas tant de l'utilité théorique d'une telle disposition que de ses conséquences éventuelles. Un certain nombre de témoins ont exprimé l'avis que de tels enregistrements peuvent avoir l'effet contraire à celui recherché; les incohérences possibles entre les déclarations enregistrées des enfants et leur témoignage de vive voix risquent de monopoliser l'attention du tribunal au détriment de l'essentiel. Cette disposition pourrait éventuellement servir à discréditer le témoignage des enfants et à détourner l'attention des faits à l'origine du procès. Dans plusieurs États américains, des expériences semblables ont apparemment conduit à l'abandon des dispositions législatives permettant le recours aux enregistrements magnétoscopiques.

Le recours aux enregistrements magnétoscopiques ne sera pas restrictif. La Couronne ne sera pas tenue d'utiliser cette méthode de recueillir les témoignages. Toutefois, si elle a recours à cette méthode, son impact doit être surveillé de très près. Nous recommandons instamment au comité de révision d'examiner avec le plus grand soin la valeur et les effets de cette nouvelle méthode.

Nous croyons aussi qu'il ya aurait lieu de prévoir des directives plus précises sur la façon de réaliser les enregistrements. Le libellé du nouvel article 643.1 est tellement vague que les techniques employées risquent de varier considérablement d'un cas à l'autre. Les représentants du ministère nous ont informé que les provinces allaient formuler des lignes directrices sur la façon de réaliser ces enregistrements. Nous espérons que cette méthode aboutira à l'élaboration de normes uniformisées dans l'ensemble du pays. Par conséquent, nous recommandons que des mesures soient prises pour permettre la formulation de règles de portée nationale pour régir les questions relatives, par exemple, au montage; pour déterminer qui est autorisé à interroger l'enfant et à enregistrer son

if any, to the process; and they would promote a large degree of uniformity and fairness, as well as facilitating the ultimate admissibility of tapes. They would also ensure equality of treatment, and avoid a case-by-case accretion of procedural safeguards.

Our final comment has to do with the review committee. It should have the most comprehensive information base available to permit it to perform its task. Thus we would suggest that the Department of Justice (if they have not done so already) should ensure that statistical and other information as to how the legislation is administered and enforced once it is brought into effect is gathered and made available.

The Committee heard evidence of the need for a national centre of expertise on all matters related to sexual abuse of children. The Committee recommends that the federal government encourage the establishment of such a centre which, as part of its mandate, would collect and disseminate accurate information regarding sexual abuse of children.

The Committee heard a great deal of evidence as to the traumatizing effect of court procedures on children and in particular the psychologically destructive impact of prolonged delays. The Committee urges the Minister of Justice to discuss this serious concern with his provincial counterparts at the earliest possible opportunity with a view to finding a means of facilitating and expediting the judicial process where children are involved.

In conclusion, subject to the concerns which we have expressed above, we wish once again to express our approval of the Bill in general.

Respectfully submitted,

témoignage; pour préciser l'utilisation de certaines techniques de filmage; pour établir de quelle façon doivent être filmés l'interrogateur et le répondant; et pour vérifier le temps écoulé entre le début et la fin de l'interrogatoire. Nous croyons que de telles normes n'augmenteraient pas beaucoup le coût de la procédure et auraient l'avantage de garantir un certain degré d'uniformité et d'équité tout en rendant les témoignages enregistrés d'autant plus recevables en preuve. Elles permettraient également d'éviter la multiplication, d'un cas à l'autre, des mesures de protection.

Notre dernier commentaire se rapporte au comité de révision. Ce comité devrait avoir à sa disposition une base d'information des plus exhaustive pour qu'il puisse accomplir sa tâche. Ainsi, nous proposons que le ministère de la Justice devrait voir (si ce n'est déjà fait) à ce que des données statistiques ou autres informations sur la manière dont cette loi est administrée ou mise en vigueur, une fois qu'elle sera adoptée, soient recueillies et rendues disponibles.

Le comité a entendu des témoignages qui font état de la nécessité d'instituer un centre national au sein duquel seraient réunies toutes les connaissances sur les questions relatives aux abus d'ordre sexuel que subissent les enfants. Le comité recommande que le gouvernement fédéral encourage la création d'un tel centre dont le mandat consisterait à réunir et à diffuser des renseignements précis sur les abus d'ordre sexuel subis par les enfants.

Le Comité a entendu des témoignages exhaustifs relativement aux effets traumatisants des procédures judiciaires sur les enfants, et en particulier à l'impact destructeur, sur le plan psychologique, d'un retard prolongé. Le comité recommande instamment au ministre de la Justice de discuter de cette sérieuse situation avec ses homologues provinciaux le plus tôt possible en vue de trouver des moyens susceptibles de faciliter et d'accélérer la procédure judiciaire lorsque des enfants sont en cause.

En conclusion, nous tenons encore une fois à manifester notre appui au projet de loi en général, sous réserve des points susmentionnés.

Respectueusement soumis,

Le président

JOAN B. NEIMAN

Chairman

APPENDIX "A" TO THE REPORT

ANNEXE «A» AU RAPPORT

List of Witnesses

Thursday, November 20, 1986: (Issue no. 2)

From the Department of Justice:

- Mr. Richard G. Mosley, General Senior Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section;
- Mr. N.H. Avison, Senior Criminal Justice Policy Co-ordinator, Policy, Program and Research Branch.

Wednesday, December 10, 1986: (Issue No. 3)

From the Children's Hospital Child Protection Centre (Winnipeg):

- Dr. Kenneth McRae, Director of the Child Development Clinic and Director of the Child Protection Centre;
- Dr. Charles Ferguson, Director of Pediatrics and Ambulatory Care;
- Ms. Laura Mills, Psychologist, Child Development Clinic and Child Protection Centre;
- Ms. Leslie Baizley, R.N., Clinical Research Nurse;
- Ms. Brenda Gravenor, Senior Therapist.

Wednesday, December 17, 1986: (Issue No. 4)

From the Canadian Council on Children and Youth:

- Mr. Brian Ward, Executive Director;
- Prof. Nick Bala, Law Professor, Queen's University.

Tuesday, February 3, 1987: (Issue No. 5)

The Hon. Michael Ballantyne, Minister of Justice, Government of the Northwest Territories.

From the Canadian Bar Association:

- Mr. Victor Paisley, Q.C., Vice-Chairman, Canadian Bar Association's Committee on Pornography, Prostitution and Sexual Abuse of Children;
- Mr. Bryan Williams, Q.C., President, Canadian Bar Association;
- Mr. William V. Monopoli, Director of Legislation and Law Reform.

Wednesday, February 4, 1987: (Issue No. 6)

From the Erikson Institute:

- Dr. James Garbarino, President, The Erikson Institute for Advanced Study of Child Development, Chicago, Illinois, U.S.A.

Thursday, February 5, 1987: (Issue No. 7)

The Honourable Edmund L. Morris, Minister of Social Services, Government of Nova Scotia.

Liste des témoins

Le jeudi 20 novembre 1986: (Fascicule n° 2)

Du Ministère de la Justice:

- M. Richard G. Mosley, avocat-général sénior, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale;
- M. N.H. Avison, coordinateur principal de la politique en matière de justice pénale, Direction de la politique, programmes et de la recherche.

Le mercredi 10 décembre 1986: (Fascicule n° 3)

Du «Children's Hospital Child Protection Centre (Winnipeg):

- Dr. Kenneth McRae, directeur du «Child Development Clinic» et directeur du «Child Protection Centre»;
- Dr. Charles Ferguson, directeur de la pédiatrie et des soins ambulatoires;
- Mlle Laura Mills, psychologue, «Child Development Clinic» et «Child Protection Centre»;
- Mlle Leslie Baizley, i.l., infirmière-clinicienne à la recherche;
- Mlle Brenda Gravenor, thérapeute sénior.

Le mercredi 17 décembre 1986: (Fascicule n° 4)

Du Conseil canadien de l'enfant et de la jeunesse:

- M. Brian Ward, directeur exécutif;
- M. Nick Bala, professeur de droit, Université Queen's.

Le mardi 3 février 1987: (Fascicule n° 5)

L'hon. Michael Ballantyne, ministre de la Justice, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

De l'Association du Barreau canadien:

- M. Victor Paisley, c.r., vice-président du Barreau canadien sur la pornographie, la prostitution et l'abus sexuel des enfants;
- M. Bryan Williams, c.r., président, Association du Barreau canadien;
- M. William V. Monopoli, directeur de la législation et de la réforme du droit.

Le mercredi 4 février 1987: (Fascicule n° 6)

De l'Institut Erikson:

- M. James Garbarino, président, «The Erikson Institute for Advanced Study of Child Development», Chicago (Illinois) É.-U.A.

Le jeudi 5 février 1987: (Fascicule n° 7)

L'honorable Edmund L. Morris, ministre des services sociaux, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse.

Dr. John Anderson, Director of Ambulatory Services, Izaak Walton Killam Hospital for Children and Associate Professor, Department of Pediatrics, Dalhousie University.

Ms. Mary Cooley, Chairperson, Services for Sexual Assault Victims.

Ms. Sharon Hope-Irwin, Representative, Cape Breton Transition House and Manager of Town Day Care, Glace Bay, Nova Scotia.

M. John Anderson, directeur des services ambulatoires, Hôpital pour enfants Izaak Walton Killam et professeur associé, Département de pédiatrie, Université Dalhousie.

Mme Mary Cooley, présidente, Services aux victimes d'assaut sexuel.

Mme Sharon Hope-Irwin, représentante, «Cape Breton Transition House» et gérante du «Town Day Care», Glace Bay (Nouvelle-Écosse).

Tuesday, February 10, 1987: (Issue No. 8)

From the American Bar Association:

Mr. Howard Davidson, Director of Legal Resource Center, Washington, D.C.

Le mardi 10 février 1987: (Fascicule n° 8)

De «American Bar Association»:

M. Howard Davidson, directeur du «Legal Resource Center», Washington (D.C.)

Wednesday, February 11, 1987: (Issue No. 9)

Mr. Serge Ménard, "Le Bâtonnier".

Mr. François Handfield.

Ms. Marie-Michèle Daigneault.

Mr. Alain Manseau.

Le mercredi 11 février 1987: (Fascicule n° 9)

M. Serge Ménard, «Le Bâtonnier».

M. François Handfield.

Mme Marie-Michèle Daigneault.

M. Alain Manseau.

Wednesday, February 18, 1987: (Issue No. 11)

Mr. Cameron Smith, Former Managing Editor, The Globe and Mail.

Le mercredi 18 février 1987: Fascicule n° 11)

M. Cameron Smith, ancien rédacteur en chef, «The Globe and Mail».

Thursday, February 19, 1987: (Issue No. 12)

Dr. John Bradford, Director of Forensic Psychiatry, Royal Ottawa Hospital and Associate Professor, University of Ottawa.

Le jeudi 19 février 1987: Fascicule n° 12)

M. John Bradford, directeur du Service de sécurité légale, Hôpital Royal d'Ottawa et professeur agrégé, Université d'Ottawa.

Thursday, March 12, 1987: (Issue No. 14)

From the Parliamentary Spouses Association:

Maureen McTeer;

Patricia Crofton;

Jane Crosbie;

Cecil Fennell;

Janet Foster;

Bernice Petten.

Le jeudi 12 mars 1987: Fascicule n° 14)

De l'Association des conjoints des parlementaires:

Maureen McTeer;

Patricia Crofton;

Jane Crosbie;

Cecil Fennell;

Janet Foster;

Bernice Petten.

Wednesday, March 25, 1987: (Issue No. 16)

From the Alberta Native Women's Association:

Ms. Donna Weaselchild, President.

Le mercredi 25 mars 1987: Fascicule n° 16)

Du «Alberta Native Women's Association»:

Mme Donna Weaselchild, présidente.

Thursday, March 26, 1987: (Issue No. 17)

From Queen's University:

William L. Marshall, Ph.D., Director, Kingston Sexual Offenders' Clinic.

Le jeudi 26 mars 1987: Fascicule n° 17)

De l'Université Queen's:

William L. Marshall, Ph.D., directeur, Clinique pour délinquants sexuels de Kingston.

Thursday, April 2, 1987: (Issue No. 19)

From the National Youth in Care Network:

Mr. Kevan Roeters, National Development Officer and others.

Le jeudi 2 avril 1987: (Fascicule n° 19)

Du Réseau national des jeunes pris en charge:

M. Kevan Roeters, agent de développement national et autres.

Thursday, June 11, 1987: (Issue No. 22)

Appearing:

The Hon. Ramon J. Hnatyshyn, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Le jeudi 11 juin 1987: (Fascicule n° 22)

Comparait:

L'honorable Ramon J. Hnatyshyn, c.p., député, ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

APPENDIX "B" TO THE REPORT

The Committee received submissions from the following groups:

ALBERTA ASSOCIATION OF CHILD CARE CENTRES

Edmonton, Alberta

ALBERTA NATIVE WOMEN'S ASSOCIATION

Edmonton, Alberta

BIG BROTHERS OF YORK

Aurora, Ontario

BRADFORD, DR. JOHN

ROYAL OTTAWA HOSPITAL

Ottawa, Ontario

CANADIAN ASSOCIATION OF SOCIAL WORKERS

Ottawa, Ontario

CANADIAN BAR ASSOCIATION

Ottawa, Ontario

CANADIAN CHILD WELFARE ASSOCIATION

Ottawa, Ontario

CANADIAN COUNCIL ON CHILDREN AND YOUTH

Ottawa, Ontario

CANADIAN CRIMINAL JUSTICE ASSOCIATION

Ottawa, Ontario

CANADIAN FEDERATION OF UNIVERSITY WOMEN

London, Ontario

CANADIAN FEDERATION OF UNIVERSITY WOMEN

Stratford, Ontario

CANADIAN FEDERATION OF UNIVERSITY WOMEN

BELLEVILLE AND DISTRICT CLUB

Belleville, Ontario

CANADIAN FEDERATION OF UNIVERSITY WOMEN

BROCKVILLE AND DISTRICT CLUB

Lyn, Ontario

CANADIAN FEDERATION OF UNIVERSITY WOMEN

KINGSTON CLUB

Kingston, Ontario

CANADIAN FOUNDATION FOR CHILDREN AND THE LAW

Toronto, Ontario

ANNEXE «B» AU RAPPORT

Le comité a reçu des mémoires des groupes suivants:

«ALBERTA ASSOCIATION OF CHILD CARE CENTRES»

Edmonton (Alberta)

«ALBERTA NATIVE WOMEN'S ASSOCIATION»

Edmonton (Alberta)

ASSOCIATION CANADIENNE D'AIDE À L'ENFANCE EN DIFFICULTÉ

Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DE JUSTICE PÉNALE

Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DES TRAVAILLEURS SOCIAUX

Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION DES CONJOINTS DES PARLEMENTAIRES

Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION MÉDICALE DE L'ONTARIO

Toronto (Ontario)

ASSOCIATION NATIONALE DE LA FEMME ET LE DROIT

Ottawa (Ontario)

BARREAU DU QUÉBEC

Montréal (Québec)

BRADOFRD, M. JOHN

HÔPITAL ROYAL D'OTTAWA

Ottawa (Ontario)

«CATHOLIC WOMEN'S LEAGUE OF CANADA»

Winnipeg (Manitoba)

«CENTRAL TORONTO YOUTH SERVICES»

Toronto (Ontario)

«CHILDREN'S HOSPITAL CHILD PROTECTION CENTRE»

Winnipeg (Manitoba)

CLUB DES FEMMES DIPLÔMÉES DES UNIVERSITÉS DE BURLINGTON

Burlington (Ontario)

CLUB DES FEMMES DIPLÔMÉES DES UNIVERSITÉS DE GUELPH

Guelph (Ontario)

CANADIAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION
Old Chelsea, Quebec

CANADIAN TEACHERS' FEDERATION
Ottawa, Ontario

CATHOLIC WOMEN'S LEAGUE OF CANADA
Winnipeg, Manitoba

CENTRAL TORONTO YOUTH SERVICES
Toronto, Ontario

CHILD ABUSE COUNCIL OF WINDSOR-ESSEX
Windsor, Ontario

CHILDREN'S AID SOCIETY OF METROPOLITAN
TORONTO
Toronto, Ontario

CHILDREN'S HOSPITAL CHILD PROTECTION
CENTRE
Winnipeg, Manitoba

CHILDREN'S SERVICES COORDINATING AND
ADVISORY GROUP FOR THE DISTRICTS OF
SUDBURY AND MANITOULIN
Sudbury, Ontario

CHILDREN'S SERVICES COUNCIL (WINDSOR-
ESSEX)
Windsor, Ontario

COMMUNITY ADVISORY COMMITTEE OF
OTTAWA-CARLETON, THE
Ottawa, Ontario

DAVIDSON, HOWARD AMERICAN BAR
ASSOCIATION
Washington, D.C. U.S.A.

DICKSON, NANCY
UNIVERSITY OF BRITISH COLUMBIA
SCHOOL OF SOCIAL WORK
Vancouver, British Columbia

FAIR, GRANT
Pickering, Ontario

FAMILY AND CHILDREN'S SERVICES OF
LONDON AND MIDDLESEX, THE
London, Ontario

FAMILY AND CHILDREN'S SERVICES OF THE
DISTRICT OF THUNDER BAY
Thunder Bay, Ontario

FAMILY AND CHILDREN'S SERVICES OF
OXFORD COUNTY
Woodstock, Ontario

FAMILY AND CHILDREN'S SERVICES OF THE
WATERLOO REGION, THE
Kitchener, Waterloo

CLUB DES FEMMES DIPLÔMÉES DES
UNIVERSITÉS D'OSHAWA ET DISTRICT
Whitby (Ontario)

COMITÉ CONSULTAIF DE LA COMMUNAUTÉ
D'OTTAWA-CARLETON
Ottawa (Ontario)

CONSEIL CANADIEN DE L'ENFANT ET DE LA
JEUNESSE
Ottawa (Ontario)

CONSEIL DE SERVICE À L'ENFANCE
(WINDSOR-ESSEX)
Windsor (Ontario)

CONSEIL DE WINDSOR-ESSEX DES ENFANTS
MALTRAITÉS
Windsor (Ontario)

DAVIDSON, HOWARD
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Washington (D.C.) É.-U.A.

DICKSON, NANCY
L'UNIVERSITÉ DE COLOMBIE-BRITANNIQUE
ÉCOLE DE TRAVAIL SOCIAL
Vancouver (Colombie-Britannique)

FAIR, GRANT
Pickering (Ontario)

FÉDÉRATION CANADIENNE DES
ENSEIGNANTS ET DES ENSEIGNANTES
Ottawa (Ontario)

FÉDÉRATION CANADIENNE DES FEMMES
DIPLÔMÉES DES UNIVERSITÉS
London (Ontario)

FÉDÉRATION CANADIENNE DES FEMMES
DIPLÔMÉES DES UNIVERSITÉS
Stratford (Ontario)

FÉDÉRATION CANADIENNE DES FEMMES
DIPLÔMÉES DES UNIVERSITÉS
Stratford (Ontario)

FÉDÉRATION CANADIENNE DES FEMMES
DIPLÔMÉES DES UNIVERSITÉS, CLUB DE
BELLEVILLE ET DISTRICT
Belleville (Ontario)

FÉDÉRATION CANADIENNE DES FEMMES
DIPLÔMÉES DES UNIVERSITÉS, CLUB DE
BROCKVILLE ET DISTRICT
Lyn (Ontario)

FÉDÉRATION CANADIENNE DES FEMMES
DIPLÔMÉES DES UNIVERSITÉS, CLUB DE
KINGSTON
Kingston (Ontario)

FINKEL, DR. K.C.
DEPARTMENT OF PEDIATRICS
MCMASTER UNIVERSITY
Hamilton, Ontario

FREUND, KURT
CLARKE INSTITUTE OF PSYCHIATRY
Toronto, Ontario

GARBARINO, DR. JAMES
ERIKSON INSTITUTE FOR ADVANCED STUDY
OF CHILD DEVELOPMENT
Chicago, Illinois, U.S.A.

KELLY, D., AND COLLEAGUES
Guelph, Ontario

KLOEPFER, STEPHEN
New York, U.S.A.

MARSHALL, WILLIAM, K.
QUEEN'S UNIVERSITY
Kingston, Ontario

MCDONALD, NEIL
Ottawa, Ontario

MCNABB ADVISORY COMMITTEE
THE MCNABB SCHOOL
Ottawa, Ontario

NATIONAL ASSOCIATION OF WOMEN AND THE
LAW
Ottawa, Ontario

NATIONAL YOUTH IN CARE NETWORK
Ottawa, Ontario

NEW BRUNSWICK, GOVERNMENT OF
THE HONOURABLE DAVID R. CLARK
ATTORNEY GENERAL
Fredericton, New Brunswick

NEW BRUNSWICK, GOVERNMENT OF
THE HONOURABLE NANCY CLARK TEED
MINISTER OF HEALTH AND COMMUNITY
SERVICES
Fredericton, New Brunswick

NORTHERN ALBERTA DIACONAL
CONFERENCE OF THE CHRISTIAN REFORMED
CHURCH
Edmonton, Alberta

NORTHWEST TERRITORIES, GOVERNMENT OF
THE HONOURABLE MICHAEL BALLANTYNE
MINISTER OF JUSTICE
Yellowknife, N.W.T.

NOVA SCOTIA, GOVERNMENT OF
THE HONOURABLE EDMUND L. MORRIS
MINISTER OF SOCIAL SERVICES
Halifax, Nova Scotia

FINKEL, M. K.C.
DÉPARTEMENT DE PÉDIATRIE
UNIVERSITÉ MCMASTER
Hamilton (Ontario)

FONDATION CANADIENNE POUR LES
ENFANTS ET LA LOI
Toronto (Ontario)

FREUND, KURT
«CLARKE INSTITUTE OF PSYCHIATRY»
Toronto (Ontario)

GARBARINO, M. JAMES
«ERIKSON INSTITUTE FOR ADVANCED STUDY
OF CHILD DEVELOPMENT»
Chicago (Illinois) É.-U.A.

GRANDS FRÈRES DE YORK
Aurora (Ontario)

GROUPE CONSULTATIF ET COORDONNATEUR
DE SERVICE À L'ENFANCE POUR LES
DISTRICTS DE SUDBURY ET DE MANITOULIN
Sudbury (Ontario)

KELLY, D., ET COLLÈGUES
Guelph (Ontario)

KLOEPFER, STEPHEN
New York, É.-U.A.

MARSHALL, WILLIAM, K.
UNIVERSITÉ QUEEN'S
Kingston (Ontario)

MCDONALD, NEIL
Ottawa (Ontario)

«MCNABB ADVISORY COMMITTEE»
L'ÉCOLE MCNABB
Ottawa (Ontario)

«NORTHERN ALBERTA DIACONAL
CONFERENCE OF THE CHRISTIAN REFORMED
CHURCH»
Edmonton (Alberta)

NOUVEAU-BRUNSWICK, GOUVERNEMENT DU
L'HONORABLE DAVID R. CLARK PROCUREUR
GÉNÉRAL
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

NOUVEAU-BRUNSWICK, GOUVERNEMENT DU
L'HONORABLE NANCY CLARK TEED
MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES
COMMUNAUTAIRES
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

NOUVELLE-ÉCOSSE, GOUVERNEMENT DE LA
L'HONORABLE EDMUND L. MORRIS
MINISTRE DES SERVICES SOCIAUX
Halifax (Nouvelle-Écosse)

ONTARIO, GOVERNMENT OF
THE HONOURABLE IAN SCOTT
ATTORNEY GENERAL
Toronto, Ontario

ONTARIO CENTRE FOR THE PREVENTION OF
CHILD ABUSE
Toronto, Ontario

ONTARIO MEDICAL ASSOCIATION
Toronto, Ontario

OTTAWA-CARLETON REGIONAL HEALTH UNIT
Ottawa, Ontario

PARLIAMENTARY SPOUSES ASSOCIATION
Ottawa, Ontario

PRENEY, LEE
Islington, Ontario

PUBLIC SOCIAL RESPONSIBILITY COMMITTEE
OF THE ANGLICAN DIOCESE OF NIAGARA
Niagara, Ontario

QUEBEC BAR ASSOCIATION
Montreal, Quebec

QUINSEY, VERNON
MENTAL HEALTH CENTRE
Penetanguishene, Ontario

RAUF, M. NAEEM
Edmonton, Alberta

RIDGELY, NANCY
Fort Saskatchewan, Alberta

RONALDSON, ROBERT AND DIANE
Orangeville, Ontario

SASKATCHEWAN, GOVERNMENT OF
THE HONOURABLE BOB ANDREW
MINISTER OF JUSTICE AND ATTORNEY
GENERAL
Regina, Saskatchewan

UNIVERSITY WOMEN'S CLUB OF BURLINGTON
Burlington, Ontario

UNIVERSITY WOMEN'S CLUB OF GUELPH
Guelph, Ontario

UNIVERSITY WOMEN'S CLUB OF OSHAWA AND
DISTRICT
Whitby, Ontario

WISEMAN, DANIEL
Ottawa, Ontario

«ONTARIO CENTRE FOR THE PREVENTION OF
CHILD ABUSE»
Toronto (Ontario)

ONTARIO, GOUVERNEMENT DE L'
L'HONORABLE IAN SCOTT
PROCUREUR GÉNÉRAL
Toronto (Ontario)

PRENEY, LEE
Islington (Ontario)

«PUBLIC SOCIAL RESPONSIBILITY
COMMITTEE OF THE ANGLICAN DIOCESE OF
NIAGARA»
Niagara (Ontario)

QUINSEY, VERNON
CENTRE DE LA SANTÉ MENTALE
Penetanguishene (Ontario)

RAUF, M. NAEEM
Edmonton (Alberta)

RESEAU NATIONAL DES JEUNES PRIS EN
CHARGE
Ottawa (Ontario)

RIDGELY, NANCY
Fort Saskatchewan (Alberta)

RONALDSON, ROBERT ET DIANE
Orangeville (Ontario)

SASKATCHEWAN, GOUVERNEMENT DE LA
L'HONORABLE BOB ANDREW
MINISTRE DE LA JUSTICE ET PROCUREUR
GÉNÉRAL
Regina (Saskatchewan)

SERVICE À LA FAMILLE ET À L'ENFANCE DE
LONDON ET DE MIDDLESEX
London (Ontario)

SERVICE À LA FAMILLE ET À L'ENFANCE DU
COMTÉ D'OXFORD
Woodstock (Ontario)

SERVICE À LA FAMILLE ET À L'ENFANCE
POUR LE DISTRICT DE THUNDER BAY
Thunder Bay (Ontario)

SERVICE À LA FAMILLE ET À L'ENFANCE DE
LA RÉGION DE WATERLOO
Kitchener (Waterloo)

SOCIÉTÉ CANADIENNE DE PSYCHOLOGIE
Old Chelsea (Québec)

SOCIÉTÉ DE L'AIDE À L'ENFANCE DE
TORONTO MÉTROPOLITAIN
Toronto (Ontario)

TERRITOIRES DU NORD-OUEST,
GOUVERNEMENT DES
L'HONORABLE MICHAEL BALLANTYNE
MINISTRE DE LA JUSTICE
Yellowknife (T.N.-O.)

UNITÉ SANITAIRE DE LA RÉGION OTTAWA-
CARLETON
Ottawa (Ontario)

WISEMAN, DANIEL, S.
Ottawa (Ontario)

Le président

JOAN B. NEIMAN

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Friday, June 26, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.00 a.m. to give consideration to the subject matter of Bill S-11, to authorize the City of Windsor to acquire, operate and dispose of the Windsor-Detroit Tunnel.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are continuing this morning with our study of Bill S-11. Senator Frith, have you any comments you want to make with respect to this bill?

Senator Frith: No. I have been discussing the amendments suggested by Senator Flynn and I think it is very desirable that we accept them. I understand the committee has already considered the form of such amendments.

The Chairman: Yes.

Senator Frith: I have nothing to add except that I hope we can report the bill today with the amendments.

The Chairman: Have you any comments, Senator Flynn?

Senator Flynn: I suggest that we proceed clause by clause to see what the amendments are. I have some amendments to propose and we can ascertain whether they meet with the approval of the committee. I think you can postpone dealing with the preamble.

The Chairman: Yes. Honourable senators, we will proceed clause by clause. We have already discussed this Bill in some detail and I would assume that, subject to some amendments which I anticipate, we approve the principle and indeed the substance of the bill.

Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Shall clause 3 carry?

Senator Flynn: This is where I indicated last week that I had some amendments to suggest, in order to make it clear that Parliament is not authorizing the City of Windsor but simply accepting the fact that if it is otherwise authorized it can under the other authority acquire, operate and dispose of the tunnel. So my suggestion would be that clause 3 of the bill be amended:

(a) by striking out line 8 on page 3 and substituting the following:

"Tunnel may be acquired by the City."

Instead of saying: "The City may acquire the tunnel", we will reverse it and say:

"Tunnel may be acquired by the City."

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 26 juin 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier la teneur du projet de loi S-11, Loi autorisant la cité de Windsor à acquérir, exploiter et aliéner le Tunnel Windsor-Detroit.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous poursuivons ce matin notre étude du projet de loi S-11. Sénateur Frith, auriez-vous des observations à faire à son sujet?

Le sénateur Frith: Non. J'ai discuté des amendements proposés par le sénateur Flynn et je pense qu'il serait très souhaitable que nous les approuvions. Je crois comprendre que le comité a déjà envisagé la forme qu'ils prendraient.

La présidente: Oui.

Le sénateur Frith: Je n'ai rien à ajouter sauf que j'espère que nous pourrions faire rapport du projet de loi aujourd'hui, amendements y compris.

La présidente: Avez-vous des observations à faire, sénateur Flynn?

Le sénateur Flynn: Je suggère que nous étudions le projet de loi article par article pour voir quels sont au juste les amendements. J'en ai moi-même à proposer et nous pourrions nous assurer que le comité y souscrit. Je pense que vous pourriez remettre à plus tard l'étude du préambule.

La présidente: Oui. Honorables sénateurs, nous allons donc procéder article par article. Nous avons déjà discuté du projet de loi en détail et je suppose, sous réserve toutefois des quelques amendements auxquels je m'attends, que nous en approuvons le principe et la teneur.

L'article 1 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: L'article 2 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: L'article 3 est-il adopté?

Le sénateur Flynn: Comme je l'ai indiqué la semaine dernière, j'aurais à proposer certaines modifications de façon à ce qu'il soit clair que le Parlement n'autorise pas la cité de Windsor à acquérir, exploiter et aliéner le Tunnel, mais qu'il accepte tout simplement le fait qu'elle pourrait le faire si elle en était autorisée par ailleurs. Je suggère donc de modifier l'article 3 du projet de loi:

a) en rayant la ligne 8, à la page 3, et en la remplaçant par ce qui suit:

«Tunnel may be acquired by the City.»

Plutôt que de dire: «The City may acquire the Tunnel», je proposerais d'inverser la phrase qui deviendrait la suivante:

«Tunnel may be acquired by the City.»

La présidente: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

[Text]

Senator Flynn: Secondly, to be consistent, I would move that clause 3 of Bill S-11 be further amended by striking out lines 11 and 12 on page 3 and substituting the following: "Canada, the Tunnel may be operated and disposed of by the City." The same comment and reasons apply here.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators.

Hon. Senators: Agreed.

Senator Flynn: I would also move the French version of these amendments.

Il est proposé que l'article 3 du projet de loi S-11 soit modifié par:

a) substitution, aux lignes 8 et 9, page 3, par ce qui suit:

"ment du Canada, le Tunnel peut être acquis par la Cité."

L'autre modification:

b) substitution, aux lignes 12 à 13, page 3, par ce qui suit:

"Parlement du Canada, le Tunnel peut être exploité et aliéné par la Cité."

The Chairman: Thank you, Senator Flynn. We will now revert to the preamble. Shall the preamble carry?

Senator Flynn: Madam Chairman, I would move that paragraph (g) of the preamble of Bill S-11 be amended by striking out line 16 on page 2 and substituting the following: "if acquired by the City of Windsor,". This amendment substitutes the word "if" for the word "when".

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Flynn: To be consistent I would move an amendment to the title.

Le sénateur Frith: On doit changer le «si»; que dit-on en français?

Le sénateur Flynn: En français «si», «Lorsque» . . .

Le sénateur Frith: «Lorsque» . . .

Le président: Oui, sénateur.

Le sénateur Flynn: Non, non, plutôt «si».

Le président: «S'il est acquis» . . .

Le sénateur Frith: Oui, on change «lorsque» par «si».

Le président: Oui, sénateur.

Le sénateur Flynn: Et, finalement, le titre, je pense, pour être aussi logique, il faudrait dire:

"An Act relating to the acquisition, operation and disposition of the Windsor-Detroit tunnel by the City of Windsor."

Et ce serait:

"Loi concernant l'acquisition, l'exploitation et l'aliénation du tunnel Windsor-Détroit par la Cité de Windsor."

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Pour être logique, je proposerais également de supprimer les lignes 11 et 12, à la page 3 du projet de loi, et de les remplacer par ce qui suit: «Canada, the Tunnel may be operated and disposed of by the City.» Et ce, pour les mêmes raisons.

La présidente: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Flynn: Je propose également que les mêmes modifications soient apportées à la version française.

It is moved that section 3 of Bill S-11 be amended by:

a) striking out lines 8 and 9, on page 3, and substituting the following:

«ment du Canada, le Tunnel peut être acquis par la Cité.»

The other amendment:

b) that lines 11 and 12, on page 3, be struck and the following be substituted:

«Parlement du Canada, le Tunnel peut être exploité et aliéné par la Cité.»

La présidente: Merci, sénateur Flynn. Passons maintenant au préambule. Est-il adopté?

Le sénateur Flynn: Madame la présidente, je proposerais de modifier le paragraphe g) du préambule du projet de loi S-11 en supprimant les lignes 16 et 17, à la page 2, et en les remplaçant par ce qui suit: «Canada, s'il est acquis par la cité de Windsor». Le terme si remplacerait le terme lorsque.

La présidente: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Flynn: Par esprit de logique, il faudrait que le titre soit aussi modifié.

Senator Frith: The "si" must be changed; what does the French say?

Senator Flynn: In French, "si", "Lorsque" . . .

Senator Frith: "Lorsque" . . .

The Chairman: Yes, senator.

Senator Flynn: No, no, rather "si".

The Chairman: "S'il est acquis" . . .

Senator Frith: "Yes, we substitute the word "if" for the word "when".

The Chairman: Yes, senator.

Senator Flynn: And, lastly, the title; to be consistent, I think it should read:

"An Act relating to the acquisition, operation and disposition of the Windsor-Detroit tunnel by the City of Windsor".

And that would be:

"Loi concernant l'acquisition, l'exploitation et l'aliénation du tunnel Windsor-Détroit par la Cité de Windsor".

La présidente: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

[Text]

The Chairman: Shall the bill carry as amended?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Buckwold: Is there any necessity for the parties to see these amendments in print?

The Chairman: They will.

Senator Flynn: This has been discussed by the sponsor of the bill, I believe.

Senator Frith: Yes. Fortunately we discussed these amendments in the presence of the parties. The proponent of the bill agreed then, and since then I have spoken to him on the telephone and he is content with this change, and it did not affect the representation by the opponents of the bill one way or the other. Their reasons for opposing the bill were not changed. In fact, in a way it met some of their objections because it defers to the courts, in a sense, more than it did in the original form.

Senator Buckwold: It is our intention, I presume, to report this bill.

The Chairman: Yes, as amended.

Senator Buckwold: I am satisfied as long as you say there is nothing that changes their position.

Senator Flynn: No. It would not be fair, of course, to adopt these amendments without their being aware of them.

The Chairman: Thank you, honourable senators. That concludes our consideration of Bill S-11.

The Committee continued *in camera*.

[Traduction]

La présidente: Le projet de loi est-il adopté avec les amendements proposés?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Buckwold: Est-il nécessaire que les parties en cause voient les amendements imprimés?

La présidente: Elles les verront.

Le sénateur Flynn: Je pense que la question a déjà été abordée par le parrain du projet de loi.

Le sénateur Frith: Oui. Heureusement, nous avons discuté de ces amendements en présence des parties en cause. Le promoteur du projet de loi était d'accord à ce moment-là et, depuis, je lui ai parlé au téléphone et il n'a rien à redire à cette modification. Par ailleurs, elle n'a aucune incidence sur les arguments avancés par ceux qui s'opposent au projet de loi. Leurs raisons de s'y opposer n'ont pas changé. En fait, elle va dans le sens de certaines de leurs objections parce que, d'une certaine façon, on s'en remet davantage aux tribunaux que ne le permettait le projet de loi dans sa version originale.

Le sénateur Buckwold: Je suppose donc que nous avons l'intention de faire rapport du projet de loi.

La présidente: Oui, tel qu'il a été amendé.

Le sénateur Buckwold: Je suis d'accord dans la mesure où vous dites que rien ne les amènera à changer leur position.

Le sénateur Flynn: Non. Il serait bien entendu injuste d'approuver ces amendements sans qu'ils les connaissent.

La présidente: Merci, honorables sénateurs. Voilà qui termine notre étude du projet de loi S-11.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



Book Tarif rate des livres

K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, September 3, 1987

Le jeudi 3 septembre 1987

Issue No. 25

Fascicule n° 25

First and Complete proceedings on:

Premier et seul fascicule concernant:

Consideration of Bill C-71,
"An Act to amend the Criminal Code,
the Immigration Act, 1976 and
the Citizenship Act"

L'étude du Projet de loi C-71,
«Loi modifiant le Code criminel,
la Loi sur l'immigration de 1976
et la Loi sur la citoyenneté»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 3, 1987
(34)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:30 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Doyle, Grafstein, Haidasz, Hastings, Neiman, Nurgitz. (6)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Philip Rosen, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Department of Justice:*

Frank Iacobucci, Q.C., Deputy Minister;
Paul Lordon, Senior Counsel, Corporate Services Directorate;
Don Piragoff, Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section.

From the Secretary of State:

Anne Daniel, Legal Advisor;
Catherine Lane, Registrar of Canadian Citizenship.

From the Department of Employment and Immigration:

Don McKay, Chief, Immigration Control.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 3, 1987 considered Bill C-71, intituled: "An Act to amend the Criminal Code, the Immigration Act, 1976 and the Citizenship Act."

It was—

Ordered, that the Chairman report Bill C-71 to the Senate without amendments.

At 4:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 SEPTEMBRE 1987
(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Doyle, Grafstein, Haidasz, Hastings, Neiman, Nurgitz. (6)

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: M^{me} Katharine Dunkley et M. Philip Rosen, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du ministère de la Justice:*

Frank Iacobucci, c.r., sous-ministre;
Paul Lordon, avocat-conseil, Section des services ministériels;
Don Piragoff, avocat-conseil, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale.

Du Secrétariat d'État:

Anne Daniel, conseiller juridique;
Catherine Lane, greffier de la citoyenneté canadienne.

Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:

Don MacKay, chef, Contrôle en matière d'immigration.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 septembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-71, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'immigration de 1976 et la Loi sur la citoyenneté».

Il est ordonné que le président fasse rapport du projet de loi C-71 au Sénat, sans modifications.

À 16 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, September 3, 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3.30 p.m. to give consideration to Bill C-71, to amend the Criminal Code, the Immigration Act, 1976 and the Citizenship Act.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are here this afternoon to consider Bill C-71. This bill was introduced in the Senate only yesterday but I have known of its coming for some time and I think we are all quite familiar with its contents and background.

We felt it was urgent to deal with it as expeditiously as possible, so we decided to at least commence consideration this afternoon. If there are no difficulties presented by any of our members that would have to be addressed later on, hopefully we might be able to complete our consideration today.

I should inform you that we did have some discussions with the minister and he indicated he was very willing to come before our committee if we had serious questions to put to him. He had already made arrangements to leave the city at 1.30 this afternoon, but he indicated that if there was anything that was going to necessitate deferring consideration of the bill, he would, of course, have been willing to try to change the appointments he then had. I understand he gave a very complete statement on this bill before the committee in the other place, and it is part of the record and material you have been given. As I say, the minister has indicated that if we still have questions at the conclusion of this hearing he will be willing to appear at a later date. However, we do have with us the Deputy Minister of the Department of Justice, Mr. Frank Iacobucci, Q.C. I understand that it is Mr. Iacobucci's first appearance before our Senate Legal and Constitutional Affairs Committee, and we do welcome him here today. He will have a statement for us in a few moments.

Mr. Iacobucci is accompanied by Mr. Lordon and Mr. Piragoff from the Department of Justice. Mr. Piragoff has appeared before our committee before. In addition you will notice that we have witnesses from the Secretary of State and from the Department of Employment and Immigration. So we should be able to cover all sections of the bill quite well.

Mr. Iacobucci, we will start with your statement.

Mr. Frank Iacobucci, Q.C., Deputy Minister, Department of Justice: Thank you very much, Madam Chairman. Honourable senators, on behalf of the Minister of Justice I would very much like to extend his appreciation to each of you for your desire to consider Bill C-71 today. At the same time, the minister again wishes to compliment those individuals and groups that have communicated their views to the Commission of Inquiry on War Criminals and to the government. The process has resulted in a fair and public airing of the issues, and has led to the formulation of a consensus for a means of action. It is the minister's belief that Bill C-71 reflects that consensus, given the very many complex legal and emotional issues that had to be considered.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 3 septembre 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier le projet de loi C-71, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'immigration de 1976 et la Loi sur la citoyenneté.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui cet après-midi pour étudier le projet de loi C-71. Ce projet de loi a été présenté hier seulement au Sénat, mais je savais déjà depuis un certain temps qu'il le serait. Je crois que nous en connaissons d'ailleurs tous assez bien le contenu et l'histoire.

Ayant jugé qu'il convenait de l'étudier le plus vite possible, nous avons décidé de nous réunir dès cet après-midi. Si nos membres ne soulèvent pas de difficultés sur lesquelles il nous faudra revenir plus tard, nous pourrions peut-être en terminer l'étude aujourd'hui.

Je tiens à vous faire remarquer que le Ministre s'est dit prêt à venir répondre aux questions que nous pourrions vouloir lui poser. Il avait prévu quitter Ottawa à 13 h 30 aujourd'hui, mais il essaiera de reporter ses rendez-vous si cela peut accélérer l'étude du projet de loi. Il a longuement discoursé sur celui-ci devant le Comité de l'autre endroit. Vous devez avoir reçu un double de sa déclaration. Si nous nous posons encore des questions à la fin de cette séance, je répète que le Ministre est prêt à y répondre à une date ultérieure. Pour nous aider dans notre étude, nous accueillons aujourd'hui le sous-ministre de la Justice, M. Frank Iacobucci, C.R. dont c'est la première comparution devant notre Comité. Nous lui souhaitons la bienvenue. Il fera une déclaration dans quelques moments.

MM. Lordon et Piragoff du ministère de la Justice accompagnent M. Iacobucci. M. Piragoff a déjà comparu devant notre Comité. Nous recevons également des témoins du Secrétariat d'État et du ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Nous devrions donc être en mesure d'étudier sans difficulté tous les articles du projet de loi.

La parole est à vous, Monsieur Iacobucci.

M. Frank Iacobucci, c.r., sous-ministre, ministère de la Justice: Je vous remercie, Madame la présidente. Honorables sénateurs, je vous remercie, au nom du ministre de la Justice, d'avoir bien voulu étudier aujourd'hui le projet de loi C-71. Le Ministre tient également à remercier les particuliers et les groupes qui ont participé de quelque façon aux audiences de la Commission d'enquête sur les criminels de guerre. Ces audiences ont permis d'étudier publiquement ce dossier de façon aussi équitable que possible. Elles ont abouti à un consensus sur les mesures à prendre. Le Ministre estime que le projet de loi C-71 reflète ce consensus compte tenu des très nombreuses et complexes questions juridiques qui ont été soulevées ainsi que des émotions qu'ont suscitées ce débat.

[Text]

I understand, Madam Chairman, that yesterday Senator Doyle highlighted the major points of the bill. I don't wish to repeat his points, for I think they are quite clear. Nevertheless, I would like to address the basic philosophy behind the drafting of the bill.

First, the bill has been developed so that it would be in strict conformity with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. There are two provisions of the *Charter* that are particularly applicable, section 11(g) and section 7. Section 11(g) provides that no person may be found guilty of an offence unless at the time of commission "it constituted an offence under Canadian or international law or was criminal according to the general principles of law recognized by the community of nations." Section 7 of the *Charter* guarantees that no person shall be deprived of the right to life, liberty and security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice.

In consequence of those two fundamental concerns for the *Charter*, section 11(g) and section 7, there is no element of retroactivity in Bill C-71. In other words, the bill does not now deem conduct to be criminal which at the time it was committed was not so regarded internationally. Canada will only be prosecuting those international crimes that, at the time of commission, would have constituted an offence in Canada if they had been committed here. Again, the bill, therefore, does not retroactively create any new crimes, but the bill today grants Canadian courts the jurisdiction to try recognized past crimes, as well as any present or future crimes.

The second major policy of the bill is that it provides that Canada define "war crimes" and "crimes against humanity," and extends its jurisdiction in conformity with international law. By this legislation, Canada will be enforcing international law through its domestic laws and procedures. It is important that Canada act in accordance with international law, not only in order to respect our international obligations but also because the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provides that these standards are a reference point by which Canada may apply its jurisdiction or past crimes.

The third principle that I would like to emphasize, honourable senators, is that to the extent permitted by international law, the new legislation would apply to any war or armed conflict, whether past, present or future, and regardless of whether Canada participated in that conflict. To the extent permitted by international law, it would also apply to peacetime atrocities. The scope of Bill C-71 is, therefore, not limited to events surrounding the Second World War. I think that is important to note.

In this regard, Madam Chairman, I would like to deal with the specifics of the bill. Owing to the complexities of fully appreciating international law, a number of misconceptions have been raised about the universal scope of the bill.

[Traduction]

Si je ne m'abuse, Madame la présidente, le sénateur Doyle a fait ressortir hier les points saillants du projet de loi. Il ne m'est pas nécessaire de revenir là-dessus puisque son exposé a été très clair. Je voudrais simplement vous exposer la philosophie fondamentale sur laquelle repose le projet de loi.

Premièrement, le projet de loi est strictement conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Deux dispositions de la Charte revêtent une importance particulière, le paragraphe 11(g) et l'article 7. Le paragraphe 11(g) énonce que personne ne peut être reconnu coupable d'une action ou d'une omission qui «au moment où elle est survenue, ne constituait pas une infraction d'après le droit interne du Canada ou le droit international et n'avait pas de caractère criminel d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations.» L'article 7 de la *Charte* assure à chacun le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de la justice fondamentale.

En raison de ces deux articles, le projet de loi ne comporte pas de dispositions rétroactives. En d'autres termes, le projet de loi ne considère pas comme un acte criminel un acte qui, lorsqu'il a été commis, n'avait pas de caractère criminel d'après les principes généraux de droit reconnus à l'échelle internationale. Le Canada n'intentera des poursuites qu'à l'égard des personnes ayant commis des crimes internationaux si, au moment où ils ont été commis, ces crimes constituaient des délits au Canada. Par conséquent, le projet de loi ne crée pas de nouveaux crimes rétroactivement, mais habilite les tribunaux canadiens à juger les personnes qui ont commis des crimes dans le passé, qui en commettent actuellement ou qui en commettront dans l'avenir.

Deuxièmement, le projet de loi définit ce que le Canada entend par «crimes de guerre» et «crimes contre l'humanité» et affirme la compétence de ses tribunaux dans les limites du droit international. Par ce projet de loi, le Canada appliquera le droit international dans ses lois et procédures internes. Il importe que le Canada se conforme au droit international non seulement par respect pour nos obligations internationales, mais également parce que la *Charte canadienne des droits et libertés* énonce que c'est en fonction de ces garanties que le Canada peut juger les personnes coupables de crimes commis dans le passé.

Troisièmement, j'aimerais également souligner, honorables sénateurs, que dans la mesure où le permet le droit international, le nouveau projet de loi s'applique à tout crime commis en temps de guerre ou durant un conflit armé qu'il s'agisse de crimes passés, présents ou futurs et que le Canada ait participé ou non au conflit en cause. Dans les limites prévues par le droit international, le projet de loi s'applique également aux atrocités commises en temps de paix. Le projet de loi C-71 ne vise donc pas seulement les événements qui sont survenus au cours de la Deuxième guerre mondiale. Je crois qu'il est important de le souligner.

À cet égard, madame la présidente, j'aimerais traiter de certains aspects particuliers du projet de loi. Comme on comprend mal les complexités du droit international, un certain nombre

[Text]

The proposed paragraph 6(1.91)(a) of the *Criminal Code*, which is contained in clause 1 of Bill C-71, reflects the traditionally recognized base of jurisdiction for the prosecution of war crimes, and crimes against humanity, committed in the course of wartime by a state that participated in the war. States who were parties to an armed conflict have the right to prosecute war crimes and crimes against humanity. This paragraph 6(1.91)(a) reflects this internationally recognized traditional basis.

Over the course of time, however, other bases of jurisdiction have been developed and recognized by international law. One of these is the so-called universal principle which provides that persons who commit particular types of crimes are considered to be, in short, major international criminals and, therefore, are subject to the jurisdiction of any state in which they may be subsequently found. This is the internationally recognized basis of jurisdiction which gives states jurisdiction over war crimes and crimes against humanity, whether or not the state participated in a war, whether or not its nationals or its allies were involved in a war, and whether or not crimes against humanity were committed in peacetime or wartime.

That is the universal principle, and that principle is in turn reflected in paragraph 6(1.91)(b). This paragraph in effect provides that if a person is present in Canada today, Canada may exercise jurisdiction over that person on the basis of the universal principle. At the same time, universal jurisdiction is a continually evolving and expanding concept. But, in order to ensure that Canada does not exert universal jurisdiction contrary to international law, paragraph 6(1.91)(b) permits the exercise of that universal jurisdiction in situations where such jurisdiction is internationally recognized as being applicable to a particular type of conduct.

So, although this concept of universal jurisdiction is expanding, in the legislation that expansion is allowed to take place provided that each time, at the time of the commission of an offence, the exercise of universal jurisdiction is in conformity with international law.

Therefore, I believe that any concerns about the ability of Canada to prosecute war crimes and crimes against humanity in respect of wars in which it did not participate, and to prosecute crimes against humanity committed in peacetime, are addressed by Bill C-71, again in conformity with international law.

The fourth major policy reflected by the bill is that it provides that any trials conducted under the new law will afford the accused person all the safeguards and rights afforded to any other accused person tried in Canada for any other crime. This is in accord with the government's "Made in Canada" solution; that is, alleged offenders will be tried in Canada according to Canadian standards of justice.

Madam Chairman, the minister believes that the proposals of Bill C-71 reflect the goal of Canadians to ensure that Canada is not a haven for war criminals, and that, in conform-

[Traduction]

d'idées fausses ont été avancées au sujet de la portée universelle du projet de loi.

La modification proposée à l'alinéa 6(1.91)a) du *Code criminel* qui figure à l'article 1 du projet de loi C-71 établit la compétence traditionnellement reconnue à un État ayant participé à un conflit à l'égard de poursuites intentées relativement aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité commis en temps de guerre. Les États visés ont le droit d'intenter des poursuites contre les personnes ayant commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Voilà quelle est la portée de l'alinéa 6(1.91)a).

Au fil des ans, la compétence d'un État en est venue à reposer sur d'autres principes reconnus par le droit international. L'un de ces principes dits universels, c'est que les personnes ayant commis certains types de crimes sont considérées comme de grands criminels internationaux et relèvent donc de la compétence de l'État où ils sont découverts. C'est un principe reconnu à l'échelle internationale en vertu duquel les États ont compétence à l'égard des crimes de guerre et des crimes commis contre l'humanité qu'ils aient ou non participé à la guerre, que leurs ressortissants ou que leurs alliés y aient ou non participé ou que ces crimes contre l'humanité aient été commis en temps de guerre ou en temps de paix.

Ce principe universel est reconnu dans l'alinéa 6(1.91)b). En vertu de ce paragraphe et du principe universel qui y est reconnu, le Canada peut exercer sa compétence à l'égard d'une personne ayant commis ces crimes si elle se trouve au Canada aujourd'hui. Par ailleurs, le principe de la compétence universelle évolue constamment. Afin de s'assurer que le Canada n'exerce pas sa compétence universelle à l'encontre du droit international, l'alinéa 6(1.91)b) permet l'exercice de cette compétence dans les cas où elle est reconnue à l'échelle internationale à l'égard d'actes bien précis.

Même si ce principe de la compétence universelle est élargi dans la loi, cet élargissement n'est permis que si au moment où le délit a été commis, la compétence universelle s'exerce conformément au droit international.

Par conséquent, je crois que le projet de loi C-71, tout en respectant le droit international, dissipe toutes les inquiétudes qu'on pourrait avoir au sujet de la capacité du Canada à intenter des poursuites contre les personnes ayant commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité lors de conflits auxquels il n'a pas participé ou à l'égard de crimes contre l'humanité commis en temps de paix.

Quatrièmement, le projet de loi assure aux personnes accusées d'avoir commis des crimes de guerre les garanties et les droits dont jouissent tous les accusés au Canada. Le gouvernement a décidé que les personnes auxquelles on reproche d'avoir commis des crimes de guerre seraient jugées au Canada selon les règles du droit canadien.

Madame la présidente, le Ministre estime que les propositions contenues dans le projet de loi C-71 reflètent le souhait des Canadiens de s'assurer que le Canada ne soit pas un refuge

[Text]

ity with international law, Canada will have the tools to deal effectively with this issue.

In conclusion, Madam Chairman, I thank you and honourable senators for your patience and attention. I and my officials from the Department of Justice, and the Department of the Secretary of State and the Department of Employment and Immigration are available for any questions that you might have. Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Mr. Iacobucci. Do I understand that the officials from the other departments do not have any statements as such but will answer questions?

Mr. Iacobucci: That is the case.

The Chairman: Thank you. Senator Nurgitz.

Senator Nurgitz: I am pleased that the deputy minister has raised the question of this dealing with war crimes generally and not having the narrow focus of World War II, even if perhaps some of those events are the kick-start of consideration of these kinds of things. We had today in the Senate two speeches dealing with the great concerns people have about the violation of human rights and ongoing kinds of mass murder in other countries throughout the world right up to this very minute. I am pleased about your comment that this legislation is intended to cover all of these crimes. This is not limited to one incident in one community in one war, if I heard your comments right, and certainly this is as I read the bill.

Mr. Iacobucci: That's exactly the case, senator.

Senator Nurgitz: There were two senators who I thought were taking exception to the bill on the grounds that it was too narrow in focus, that it focussed on World War II only. I wonder if you would carefully explain to the committee the question of retroactive legislation. For years many people took the position that to legislate against crimes that had taken place years before was to legislate retroactively, and that in terms of our jurisprudence that was bad business. I wonder if I could get you to comment on Bill C-71 and why it is not retroactive legislation.

Mr. Iacobucci: I would be very pleased to, senator. The definition of crimes against humanity and war crimes is made to depend on two things for proceeding under the legislation: that the act or omission was contrary to international law at the time of the act or omission, and that at the time of the act or omission it constituted an offence under Canadian law. Retroactive legislation is in effect deeming something now to be criminal or offensive; but when it was done it was not criminal or offensive under the law in force at that time.

This bill does not do that. What it simply says is that the consequences for that act are changed, but that is the retrospective aspect of it; there is not any retroactive aspect to the bill. So it now allows Canadian courts to take jurisdiction over acts no matter where they were committed, because of the provisions of this bill, but in no sense are they retroactive and, indeed, that is a compelling principle of the bill—to avoid retroactivity—because of a concern generally against making the laws retroactive, and also a concern of the *Charter* which

[Traduction]

pour les criminels de guerre et que des poursuites soient intentées à l'égard de ceux-ci conformément au droit international.

En conclusion, Madame la présidente, je vous remercie ainsi que les honorables sénateurs de votre patience et de votre attention. Les fonctionnaires du ministère de la Justice, ceux du Secrétariat d'État et du ministère de l'Emploi et de l'Immigration et moi-même répondront avec plaisir à vos questions. Je vous remercie.

La présidente: Je vous remercie, M. Iacobucci. Dois-je comprendre que les fonctionnaires des autres ministères ne feront pas de déclarations, mais répondront à nos questions?

M. Iacobucci: C'est juste.

La présidente: Je vous remercie. La parole est à vous sénateur Nurgitz.

Le sénateur Nurgitz: Je constate avec plaisir que le sous-ministre a fait remarquer que ce projet de loi s'applique à tous les crimes de guerre et pas seulement à ceux qui ont été commis au cours de la Seconde guerre mondiale même si c'est d'abord à ceux-ci qu'on a songé. Deux discours ont été prononcés aujourd'hui au Sénat dans lequel il a été question de l'horreur que suscite la violation des droits de la personne et les massacres qui ont lieu dans de nombreux pays du monde. Je suis heureux d'apprendre que ce projet de loi s'applique à tous ces crimes et qu'il ne vise pas seulement ceux qui ont été commis dans un certain pays au cours d'une certaine guerre. Si je vous ai bien compris, c'est là la portée du projet de loi.

M. Iacobucci: C'est exact, sénateur.

Le sénateur Nurgitz: Je crois que deux sénateurs reprochent au projet de loi d'être trop restreint et de ne viser que les crimes commis au cours de la Seconde guerre mondiale. Pourriez-vous expliquer soigneusement au Comité la question de la rétroactivité de la loi. Pendant des années, certains ont soutenu que le fait de légiférer contre des crimes ayant été commis dans le passé revenait à légiférer de façon rétroactive. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi il ne faut pas considérer le projet de loi C-71 comme un projet de loi rétroactif.

M. Iacobucci: J'en serais très heureux, sénateur. Pour tenter des poursuites en vertu de la loi, il faut tenir compte de deux choses en ce qui concerne les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre: l'infraction—acte ou omission—doit enfreindre le droit international au moment où elle a été commise, et elle doit constituer une infraction au droit canadien au moment où elle a été commise. Une loi rétroactive a pour effet de faire considérer comme criminel un acte qui ne l'était pas en vertu de la loi qui était en vigueur au moment où il a été commis.

Le présent projet de loi ne procède pas ainsi. Il indique simplement que les conséquences de l'acte sont modifiées, mais il s'agit là d'un aspect rétrospectif; le projet de loi n'a absolument aucun aspect rétroactif. Ainsi, il autorise maintenant les tribunaux canadiens à exercer leur compétence à l'égard de certains actes, peu importe où ils ont été commis, mais les dispositions du projet de loi ne sont absolument pas rétroactives et, en fait, un principe du projet de loi veut qu'on évite d'appliquer la rétroactivité, parce qu'en général on ne désire pas que

[Text]

says quite clearly that section 11(g) was put in the *Charter* to allow this eventuality to take place, as long as the laws were not retroactive.

Senator Nurgitz: Thank you very much.

The Chairman: Senator Haidasz.

Senator Haidasz: Thank you, Madam Chairman. I would like to ask the main witness whether he says that all crimes committed anywhere include the crimes committed by criminals other than those of Nazi origin.

Mr. Iacobucci: I am sorry, senator. I am not sure that I understand the question. In other words, war criminals can be other than Nazis?

Senator Haidasz: Yes.

Mr. Iacobucci: Oh, yes, there is no question about that.

Senator Haidasz: Is this bill restricted to Nazi criminals only?

Mr. Iacobucci: Not at all, no. There is no reference to any specific armed conflict.

Senator Haidasz: There is reference in clause 1 on page 2 of the bill where it talks about "a state that is engaged in an armed conflict against Canada, . . ."

Mr. Iacobucci: There is no specific armed conflict that is described by this. It is any armed conflict that comes within the wording of the clause. As has been pointed out, I believe the cause for the Deschênes inquiry was, of course, the Second World War, but the legislation has been drafted to go beyond the Second World War, to go prior to and, indeed, to the present and future.

Senator Haidasz: Is there anything in this bill that precludes prosecution of people in Canada who committed crimes, any kind of crimes against humanity? For example, could a Soviet war criminal be prosecuted under this act?

Mr. Iacobucci: I come back to the two requirements that have to be emphasized, senator. First of all, the individual has to be present in Canada, found in Canada, if you like, and the act or omission of an offence has to have been contrary to Canadian law at the time that the Soviet individual, to take your example, committed the act, and it had to be an offence against Canada at the time it was committed. So two tests have to be met, that it constituted an offence under international law and it was also contrary to the law in Canada. And the person had to be found in Canada. So that is the major ingredient. Do you want to elaborate, Mr. Piragoff?

Mr. Donald Piragoff, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: I would only add, Mr. Deputy, that with respect to the first part of the question, with respect to paragraphs (a) and (b) of 6(1.91), I think the senator's concern may have been that the reference to armed conflict in paragraph (a) restricted the bill only to situations of armed conflict in which Canada may have participated.

[Traduction]

les lois soient rétroactives, et qu'on dit très clairement que l'alinéa 11g) a été inséré dans la Charte afin de permettre cette éventualité, pourvu que les lois ne soient pas rétroactives.

Le sénateur Nurgitz: Je vous remercie beaucoup.

La présidente: Sénateur Haidasz.

Le sénateur Haidasz: Je vous remercie, madame la présidente. Je voudrais demander au témoin principal s'il affirme que tous les crimes commis où que ce soit comprennent ceux commis par des criminels autres que d'origine nazie.

M. Iacobucci: Je m'excuse, sénateur. Je ne suis pas certain d'avoir compris la question. En d'autres termes, vous me demandez si les criminels de guerre peuvent ne pas être des Nazis?

Le sénateur Haidasz: C'est exact.

M. Iacobucci: Oh, oui, il n'y a aucun doute là-dessus.

Le sénateur Haidasz: Ce projet de loi se limite-t-il aux criminels nazis?

M. Iacobucci: Pas du tout. On ne fait aucune allusion à un conflit armé précis.

Le sénateur Haidasz: On y fait allusion à l'article 1, à la page 2 du projet de loi, où l'on dit: «un état participant à un conflit armé contre le Canada . . .»

M. Iacobucci: On n'y décrit aucun conflit armé précis. L'article mentionne n'importe quel conflit armé. Comme on l'a souligné, je crois que les motifs qui ont donné lieu à l'enquête Deschênes étaient évidemment la Seconde guerre mondiale, mais le projet de loi a été rédigé de façon à ne pas se limiter à la Seconde guerre mondiale, mais à s'appliquer tant à une époque antérieure qu'au présent et à l'avenir.

Le sénateur Haidasz: Ce projet de loi comprend-il des dispositions qui empêchent de poursuivre des personnes se trouvant au Canada et qui ont commis n'importe quel genre de crimes contre l'humanité? Par exemple, en vertu de ce projet de loi, pourrait-on tenter des poursuites contre un criminel de guerre soviétique?

M. Iacobucci: Je reviens aux deux conditions qu'il faut souligner, sénateur. Premièrement, la personne doit se trouver au Canada, être découverte au Canada, si vous préférez, et l'infraction commise doit enfreindre le droit canadien au moment où le Soviétique, pour reprendre votre exemple, a commis l'acte, et l'infraction doit être commise contre le Canada au moment de sa perpétration. Il faut donc réunir deux conditions: l'acte constitue une infraction au droit international et enfreint également le droit canadien. En outre, la personne doit être découverte au Canada. C'est donc là le principal élément. Voulez-vous donner plus de détails, Monsieur Piragoff?

M. Donald Piragoff, avocat-conseil, section de la politique et de la modification du droit en matière pénale: J'ajouterais seulement, monsieur le sous-ministre, qu'en ce qui concerne la première partie de la question, en ce qui a trait aux alinéas 6(1.91)a) et b), je pense que le sénateur craignait peut-être que la référence à un conflit armé, à l'alinéa a), ne fasse en sorte que le projet de loi ne se limite qu'à des conflits armés auxquels le Canada a participé.

[Text]

Paragraph (a), as I believe the Deputy Minister indicated in his opening remarks, reflects a traditional basis of jurisdiction for war crimes and crimes against humanity arising out of armed conflict. But paragraph (b) of that subsection reflects the universal jurisdiction principle which applies to all armed conflicts, whether or not Canada participated in those conflicts, and it also applies to atrocities, whether they are committed in peacetime or in wartime. It is the universal jurisdiction principle under paragraph (b) which provides the broad and general universal jurisdiction principle that applies the bill to armed conflicts and human rights atrocities in situations where Canada is not involved.

Senator Haidasz: It is still not very clear to me. I will give you an example. Fifteen thousand officers of the Polish army were massacred in the Katyn forest. Can the perpetrators of that crime who are living in Canada be prosecuted under Bill C-71?

Mr. Piragoff: During World War II, Poland was considered to be an ally of Canada, I believe, and accordingly Canada would be able to exercise jurisdiction over crimes committed against Polish nationals, because at the time, the victims, the Polish nationals, were citizens of a state which was allied with Canada in an armed conflict. This comes within the wording of paragraph (a), subparagraph (iii) of the bill. So acts against Polish nationals would be caught by the bill because Poland was an ally of Canada during the Second World War.

Senator Grafstein: Could I interject on this question? Isn't it correct that there is another basis upon which such an act could be prosecuted, and that would be that if there was a breach of the Geneva Convention dealing with the treatment of military personnel? This is obviously a breach of the Geneva Convention as characterized by Senator Haidasz. Then that could be imported as, in effect, the law against humanity, and the persons alleged to have committed that particular crime would, if they were here, certainly be subject to prosecution under these amendments. Am I arguing correctly here?

Mr. Piragoff: The same jurisdiction that is expressed in the Geneva Convention, the universal principle, is also expressed in this bill under paragraph (b). So you can apply either paragraph (a) specifically, because it talks about victims of allied nationals, or paragraph (b), which is the universal jurisdiction principle. This principle essentially states that major international criminals are subject to a jurisdictional principle whereby any state has jurisdiction if that person is subsequently found in that state's territory.

Mr. Iacobucci: Just to add to Senator Grafstein's comments, the Geneva Convention is given there as a rule of international law. That is what your point is, is it?

Senator Grafstein: Yes. So it is then imported as an international standard, and it isn't retrospective in that the Geneva Convention was in place since the early 1920s or thereabouts. I am not sure when the Geneva Convention was passed.

[Traduction]

Comme le sous-ministre l'a déclaré dans ses observations préliminaires, l'alinéa a) tient compte d'un principe traditionnel de compétence au sujet de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité qui découlent d'un conflit armé. Mais l'alinéa b) de cet article tient compte du principe universel de compétence qui s'applique à tous les conflits armés, que le Canada y ait participé ou non, et également à des atrocités, qu'elles aient été commises en temps de paix ou en temps de guerre. C'est le principe universel de compétence prévu à l'alinéa b) qui fait que le projet de loi vise des conflits armés et des atrocités contre les droits de la personne dans des situations dans lesquelles le Canada n'est pas engagé.

Le sénateur Haidasz: Cette question n'est toujours pas très claires dans mon esprit. Je vous donne un exemple. Quinze mille officiers de l'armée polonaises ont été massacrés dans la forêt de Katyn. Les auteurs de ce crime qui vivent au Canada peuvent-ils être poursuivis en vertu du projet de loi C-71?

M. Piragoff: Pendant la Seconde Guerre mondiale, je crois que la Pologne était considérée comme un allié du Canada et, par conséquent, le Canada pourrait exercer sa compétence à l'encontre des auteurs de crimes commis contre des ressortissants polonais, parce qu'à l'époque les victimes, les ressortissants polonais, étaient citoyens d'un État qui était un allié du Canada dans un conflit armé. On en parle au sous-alinéa (iii) de l'alinéa a) du projet de loi. Ainsi, des actes commis contre des ressortissants polonais pourraient être punis en vertu du projet de loi, parce que la Pologne était un allié du Canada pendant la Seconde Guerre mondiale.

Le sénateur Grafstein: Puis-je vous interrompre à ce propos? N'est-il pas vrai qu'on pourrait tenter des poursuites pour un autre motif, c'est-à-dire s'il y avait infraction aux dispositions de la Convention de Genève concernant le traitement de personnel militaire? L'exemple donné par le sénateur Haidasz constitue de toute évidence une violation de la Convention de Genève. On pourrait la considérer en fait comme la loi sur les crimes contre l'humanité et si les auteurs présumés de ce crime se trouvaient au Canada, ils feraient certainement l'objet de poursuites en vertu de ces modifications. Est-ce exact?

M. Piragoff: Le principe universel de compétence qui figure dans la Convention de Genève figure également à l'alinéa b) du projet de loi. Ainsi, vous pouvez appliquer soit l'alinéa a), parce qu'il traite de victimes de ressortissants alliés, soit l'alinéa b), qui constitue le principe universel de compétence. Ce principe indique essentiellement que les grands criminels internationaux sont assujettis à un principe selon lequel tout État peut exercer sa compétence si ces personnes sont découvertes peu tard sur son territoire.

M. Iacobucci: Pour ajouter quelques mots aux commentaires du sénateur Grafstein, la Convention de Genève constitue une règle du droit international. C'est ce que vous vouliez faire remarquer, n'est-ce pas?

Le sénateur Grafstein: Oui. Elle est donc considérée comme une norme internationale, et elle n'est pas rétrospective, car elle est en vigueur depuis le début des années 20 environ. Je ne sais pas exactement quand elle a été adoptée.

[Text]

Mr. Iacobucci: There are a number of conventions—

Senator Grafstein: But I am talking about the specific one dealing with captured armed personnel during an armed conflict.

Mr. Piragoff: Oh, that is 1929; 1907 and 1929.

Mr. Iacobucci: The other is in 1949.

Mr. Piragoff: Which deals more with civilian populations.

Senator Grafstein: But the one that Senator Haidasz refers to, which is military personnel in uniform during wartime, would be, in my view, a clear violation of the prior Geneva Convention—the treatment of military personnel who had been captured.

Mr. Iacobucci: May I just give another example of universal jurisdiction? It may help. War crimes and crimes against humanity are not the only examples of universal principle. Another is torturers. There is the concept that the enemy of mankind is behind this universal principle, and certain acts if committed are thought to be so heinous and so reprehensible that any nation can take jurisdiction over the perpetrator if he is found within its borders, regardless of where the act was committed and regardless of the circumstances. As long as the person is found there and the act is contrary to international law at the time, that country can then take jurisdiction over the individual. The normal rule, of course, for our law is that we take jurisdiction for offences committed within our borders. Basically that is why it was felt necessary to amend the *Criminal Code*, to ensure that if Canada were exercising its jurisdiction it could do so under the argument that it was conforming with international law.

Senator Grafstein: Subsection (1.95) deals with the question of who has the authority to commence proceedings under the act. There is a specific reference to the consent of the Attorney General of Canada or the Deputy Attorney General of Canada, and it says that such proceedings may only be conducted by the Attorney General of Canada or counsel acting on his behalf. Do the words "or counsel acting on his behalf" include a provincial Attorney General or provincial Deputy Attorney General, assuming for the moment that he is delegated that responsibility as counsel? In other words, he is in effect deputized or delegated the responsibility. The words are quite broadly drafted here, and I take it that the Attorney General can, by means of retaining counsel, in effect retain a provincial Attorney General or provincial Deputy Attorney General, or name counsel in a particular province to prosecute under one of these proceedings.

Mr. Iacobucci: May I answer that in two parts, Senator Grafstein? The first part is that there was clearly the intention to confer prosecutorial authority on only the Attorney General of Canada or his deputy, or his agent, which is in the customary meaning of that phrase where there are special agents appointed by the Attorney General to prosecute. There are a number of instances where that takes place.

There was no intention to confer prosecutorial authority on provincial Attorneys General and their deputies. I want to make that quite clear. Now, I suppose you are right, that

[Traduction]

M. Iacobucci: Il y a un certain nombre de conventions—

Le sénateur Grafstein: Mais je parle de celle qui porte expressément sur des militaires capturés pendant un conflit armé.

M. Piragoff: Oh, c'est celle de 1929; 1907 et 1929.

M. Iacobucci: L'autre date de 1949.

M. Piragoff: Et porte surtout sur les populations civiles.

Le sénateur Grafstein: Mais celle à laquelle le sénateur Haidasz fait allusion, c'est-à-dire celle qui concerne les militaires en uniforme en temps de guerre, constituerait à mon avis une violation manifeste de la Convention de Genève précédente—concernant le traitement de militaires qui ont été capturés.

M. Iacobucci: Puis-je vous donner juste un autre exemple de la compétence universelle? Ce sera peut-être utile. Les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité ne sont pas les seuls exemples de l'application du principe universel. Qu'on pense à ceux qui pratiquent la torture. Le principe universel s'applique également aux ennemis de l'humanité, et certains actes sont jugés si haineux et si répréhensibles que n'importe quel pays peut exercer sa compétence à l'encontre de son auteur si on le découvre à l'intérieur des frontières, peu importe où l'acte a été commis et peu importe les circonstances. Si la personne y a été découverte et que l'acte enfreignait le droit international à l'époque, ce pays peut exercer sa compétence à l'encontre de cette personne. Bien entendu, la règle habituelle, c'est que nous exerçons notre compétence à l'égard d'infractions commises à l'intérieur de nos frontières. En substance, c'est pourquoi il a été jugé nécessaire de modifier le Code criminel: afin de s'assurer que si le Canada exerçait sa compétence, il pourrait le faire en soutenant qu'il respecte le droit international.

Le sénateur Grafstein: Le paragraphe (1.95) traite des personnes qui sont autorisées à tenter des poursuites en vertu de la loi. On renvoie précisément au consentement du procureur général ou du sous-procureur général du Canada, et l'on dit que ces poursuites ne peuvent être menées que par le procureur général du Canada ou en son nom. Les termes «ou en son nom» comprennent-ils un procureur général ou un sous-procureur général d'une province, si l'on présume pour l'instant que cette responsabilité lui est déléguée? En d'autres termes, il est en fait député, ou cette responsabilité lui est déléguée. Les termes sont rédigés d'une façon très large et, si je comprends bien, le procureur général peut retenir les services d'un procureur général ou d'un sous-procureur général d'une province, ou nommer un avocat-conseil d'une province pour mener ces poursuites.

M. Iacobucci: Puis-je vous donner une réponse en deux parties, sénateur Grafstein? La première partie, c'est que le projet de loi visait manifestement à ne conférer un pouvoir de poursuite qu'au procureur général du Canada ou à son sous-procureur, ou son agent, expression qui signifie habituellement que des agents spéciaux sont nommés par le procureur général pour mener des poursuites. Cela se produit dans certains cas.

Le projet de loi ne visait aucunement à conférer un pouvoir de poursuite à des procureurs généraux des provinces et à leur sous-procureur. Je veux que cela soit très clair. Cependant, je

[Text]

under the technical wording of the bill that could be done through this general language. I believe it is my minister's intention not to resort to that.

Senator Grafstein: Well, with concurrence, in effect, you have left yourself room. If the Attorney General decides to do so, and it is with the concurrence of a provincial Attorney General, it might be the most appropriate thing to do in the circumstances. You do have the flexibility to do that. He is not precluded from acting as your counsel.

Mr. Iacobucci: That's right. Although I must say the provincial Attorneys General would not like to see that wording used to indicate that they would be the agents. There is a sensitivity here.

Senator Grafstein: It says "or counsel". You have been very graceful in your language here.

Mr. Iacobucci: Well, I would want to respect the sensitivities of the Attorneys General of the provinces. I am sure you can understand that.

Senator Nurgitz: If I may comment on that point, the bill says that no proceedings may be commenced without the personal consent in writing of the Attorney General or Deputy Attorney General of Canada. It just seems to me that we are constantly seeing legislation that asks for the consent of the Attorney General of Canada. But I don't recall—I shouldn't say I have never seen "personal consent" but I don't recall that sort of language, do you Madam Chairman?

The Chairman: I don't think I have, Senator Nurgitz.

Senator Nurgitz: And, frankly, I have always wondered, when it has said the Attorney General whether you really had to go and knock on Ray Hnatyshyn's door or Marc MacGuigan's door and say, "Hey, do you know what this is about?"

Mr. Iacobucci: My understanding, senator, that this was meant to be as explicit as possible to make sure that there was direct attention focussed by the Attorney General of Canada on a decision to prosecute. Indeed, I believe that is the practice under the *Criminal Code* with respect to the laying of preferred indictments, indictments that go directly to trial without a preliminary hearing.

Senator Nurgitz: In that instance the wording in the code is "personal consent"?

Mr. Iacobucci: Yes.

Senator Nurgitz: I'll accept that.

The Chairman: Mr. Iacobucci, perhaps I could ask you a couple of questions at this point. I believe the only bit of material I have received recently is a copy of a letter to the minister from Mr. J.B. Gregorovich, Chairman of the Civil Liberties Commission of the Ukrainian Canadian Committee. He refers to certain amendments that I think he would like to have seen in the bill. I don't know if you have seen this letter, but I just wonder whether these were dealt with and the reasons that were given during the report stage of the bill. Are you aware of the letter I am referring to?

[Traduction]

présume que vous avez raison et que les termes généraux employés dans le projet de loi pourraient l'autoriser. Je crois toujours que mon Ministre n'a pas l'intention d'y recourir.

Le sénateur Grafstein: Eh bien, avec l'approbation nécessaire, en effet, vous vous donnez de la latitude. Si le procureur général décide de le faire, et qu'un procureur général d'une province donne son approbation, ce sera peut-être la meilleure chose à faire dans les circonstances. Vous disposez de la latitude pour le faire. On ne l'empêche pas d'agir en tant que votre avocat-conseil.

M. Iacobucci: C'est exact, bien que je doive dire que les procureurs généraux des provinces ne voudraient pas qu'on utilise ces termes pour indiquer qu'ils seraient les agents. Il y a une subtilité ici.

Le sénateur Grafstein: On dit en anglais «or counsel». Vous avez employé un langage très élégant.

M. Iacobucci: Eh bien, je voudrais respecter les susceptibilités des procureurs généraux des provinces. Vous pouvez certainement le comprendre.

Le sénateur Nurgitz: Si vous me permettez d'ajouter quelques commentaires à ce propos, le projet de loi dit qu'aucune poursuite ne peut être intentée sans le consentement écrit du procureur général ou du sous-procureur général du Canada. Il me semble que nous voyons constamment des projets de loi qui demandent le consentement du procureur général du Canada. Mais je ne me souviens pas—je ne devrais pas dire que je n'ai jamais vu le terme «consentement»—je ne me rappelle pas avoir lu ce genre de terme, et vous, madame la présidente?

La présidente: Je ne le crois pas, sénateur Nurgitz.

Le sénateur Nurgitz: Et, franchement, je me suis toujours demandé, lorsqu'on mentionnait le procureur général, s'il fallait réellement aller frapper à la porte de Ray Hnatyshyn ou de Mark MacGuigan pour lui dire: «Hé, savez-vous de quoi il s'agit?»

M. Iacobucci: Sénateur, je crois qu'on voulait que le projet de loi soit aussi explicite que possible, afin de s'assurer que le procureur général du Canada porte directement son attention sur une décision d'intenter des poursuites. En fait, je crois qu'il s'agit d'une pratique en vigueur dans le Code criminel, en ce sens qu'on préfère procéder directement au procès, sans passer par une audience préliminaire.

Le sénateur Nurgitz: En pareil cas, le Code dit bien «consentement personnel»?

M. Iacobucci: Oui.

Le sénateur Nurgitz: Bon, d'accord.

La présidente: Monsieur Iacobucci, je pourrais peut-être profiter de cette occasion pour vous poser quelques questions. Je crois que la seule pièce de documentation que j'ai reçue dernièrement est une copie d'une lettre adressée au Ministre par M. J. B. Gregorovich, président de la commission des libertés civiles de l'Ukrainian Canadian Committee. M. Gregorovich y décrit certains amendements dont il aurait souhaité l'inclusion dans le projet de loi. Je ne sais pas si vous avez vu cette lettre, mais je me demande tout simplement si ces amendements ont été étudiés et quelles raisons ont été invoquées à l'étape du rap-

[Text]

Mr. Iacobucci: I will have to consult my colleagues. I could give an answer from memory, but could I consult my colleagues on this?

The Chairman: Yes. I think he raises about three questions, a couple of which I think have been answered. I just wondered if they were considered and what the reasoning was for accepting or rejecting them.

Mr. Iacobucci: Madam Chairman, I am familiar with the letter in that it refers to, I believe, amendments that were proposed by Mr. Witer in the House of Commons' committee hearing on the bill. The committee considered those amendments, and the department has considered the amendments as well. The minister was of the view that the amendments would not be preferable to what is before the committee today in the form of Bill C-71.

The major reason for not going along with the amendments was that there was an increasing risk that if the amendments proposed were adopted, then the conformity with the non-retroactivity aspect of the bill, the compliance with international law at the time of the commission of the offence, would be jeopardized, therefore increasing the chances of non-compliance with the *Charter of Rights and Freedom*, and increasing the chances of legal attack of the provisions of the bill. Basically those are the reasons why the amendments were not accepted by the minister and ultimately by the committee.

The Chairman: Thank you. Are there any further questions? Senator Hastings.

Senator Hastings: I have one question, Madam Chairman, and I think I know the answer. Mr. Iacobucci, you indicated that the bill had been drafted having regard to the Charter of Rights and section 7 with respect to fundamental justice. I think it is under that section, isn't it, that one shall be expeditiously, or something, brought before the court and dealt with? My question is: Does the time clock start clicking on the date the charge is laid or on the date of the offence.

Mr. Iacobucci: We believe it is the date the charge is laid.

Senator Hastings: And there is no statute of limitations with respect to atrocities?

Mr. Iacobucci: That would be our view. I am saying that, not because I am encouraging other views but because I believe it will not be surprising, senator, to see defence counsel making a series of arguments about this legislation, and they may take a different view when it comes before the courts. But our view is that it is from the date of the charges.

Senator Nurgitz: On that question, there has been certainly—

Senator Hastings: Jurisprudence?

[Traduction]

port sur le projet de loi. Avez-vous eu connaissance de cette lettre?

M. Iacobucci: Il me faudra consulter mes collègues à ce sujet. Je pourrais vous répondre de mémoire, mais me permettriez-vous de consulter mes collègues?

La présidente: Oui. Je crois qu'il y soulève trois questions, dont deux qui ont obtenu réponse. Je me demandais simplement si les amendements avaient été étudiés et sur quelles raisons on s'était fondé pour les accepter ou les rejeter.

M. Iacobucci: Madame la présidente, tout ce que j'en sais, c'est que cette lettre, si je ne m'abuse, traite des amendements proposés par M. Witer au cours de la séance de comité de la Chambre des communes sur le projet de loi. Le Comité a étudié ces amendements, tout comme l'a fait le Ministère concerné. Le Ministre était d'avis que les amendements ne représentaient pas une amélioration par rapport au texte actuel du projet de loi C-71 qu'étudie aujourd'hui le Comité.

Si les amendements n'ont pas été retenus, c'est principalement à cause du risque croissant que la conformité avec la disposition prévoyant l'application non rétroactive du projet de loi ainsi qu'avec les lois internationales en vigueur au moment de l'infraction ne s'en trouve compromise, de façon à accroître la possibilité de non-conformité avec la *Charte des droits et libertés* de même que la possibilité d'une contestation juridique visant les dispositions du projet de loi. Voilà essentiellement les raisons pour lesquelles les amendements n'ont pas été retenus par le Ministre et, en dernière analyse, par le Comité.

La présidente: Merci. Y a-t-il d'autres questions? Sénateur Hastings.

Le sénateur Hastings: J'ai une question, Madame la présidente, et je crois connaître d'avance la réponse. Monsieur Iacobucci, vous avez indiqué que le projet de loi avait été rédigé en tenant compte de la Charte des droits et de l'article 7 concernant la justice fondamentale. C'est en vertu de cet article, n'est-ce pas, que chacun a le droit d'être jugé dans les plus brefs délais, ou quelque chose du genre? Ma question est la suivante: commence-t-on à compter à partir du moment où l'accusation est portée ou à partir de la date de l'infraction?

M. Iacobucci: Je crois qu'il s'agit de la date à laquelle l'accusation est portée.

Le sénateur Hastings: N'y a-t-il pas de prescription en ce qui concerne les atrocités?

M. Iacobucci: C'est là notre point de vue. Si je dis cela, ce n'est pas pour encourager l'adoption d'autres points de vue, mais à mon avis, il ne faudra pas se surprendre, sénateur, d'entendre les avocats de la défense présenter une foule d'arguments au sujet de cette mesure législative, et ces derniers pourraient très bien adopter un point de vue différent quand la chose sera portée devant les tribunaux. Nous estimons, pour notre part, que la date à retenir est celle à laquelle l'accusation est portée.

Le sénateur Nurgitz: À ce sujet, il y a certainement...

Le sénateur Hastings: Une jurisprudence?

[Text]

Senator Nurgitz: Whatever the appeal court in Ontario is called, I think it has ruled on the *Morrison* case involving a charge under the Official Secrets Act. My understanding of the ruling in that case was that it was from the time of the laying of the charge and not from the time of the commission of the offence.

Mr. Iacobucci: That is our understanding of the existing case law, and the Charter itself makes reference to that. Senator, section 11 starts off, "Any person charged with an offence" has the right to be informed without unreasonable delay of a specific offence. That is paragraph (a); under paragraph (b) he has the right to be tried within a reasonable time. So the assumption is that it starts from the charging of the offence.

Senator Hastings: The clock starts clicking the day the person is charged, not the day of the offence. Thank you.

The Chairman: If there are no further questions—

Senator Haidasz: Just one question, Madam Chairman. Has the Department of Justice identified any people living in Canada against whom prosecutions can be started according to the powers in Bill C-71?

Mr. Iacobucci: Have we identified anyone, senator?

Senator Haidasz: Yes.

Mr. Iacobucci: Senator, I can only say that what we have done since the response of the government to Mr. Deschênes' report was tabled has been to work as quickly as possible in assembling a group of lawyers in the department to commence the transfer of files from the Deschênes commission, to work with the RCMP and to establish working relationships with other agencies that are involved, and to start the work of reviewing the files. This has been considerable, by the way. Mr. Justice Deschênes did not go abroad to obtain evidence in the course of his inquiry. Part of the work of the Department of Justice, and, indeed, the RCMP and enforcement agencies, will be to make absolutely sure that evidence is properly obtained in accordance with the standards of Canadian evidence and procedure. At the same time, we also have to keep in mind that we can't commence any formal investigation unless there is a law in place pursuant to which investigations can proceed, because, as you can appreciate it, we would be acting without an authority.

I am taking time to give you the fullness of an answer because I am not in a position to say right today that the department has identified specific individuals, but I can say that an awful lot of work has gone on since the tabling of the report in order to be as well prepared as we can for the prosecution of offences that we think are worthy of the laying of charges.

Senator Haidasz: Thank you, Madam Chairman.

Senator Grafstein: Madam Chairman, I have a comment to make. I did not take the opportunity to welcome Mr. Iacobucci

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Je crois que la cour d'appel de l'Ontario, si c'est ainsi qu'elle se nomme, a statué relativement à l'affaire *Morrison*, concernant une accusation portée en vertu de la *Loi sur les secrets officiels*. Si j'ai bien compris le sens de la décision, la date retenue était celle à laquelle l'accusation avait été portée et non pas celle à laquelle l'infraction avait été commise.

Mr. Iacobucci: À notre avis, c'est ce qui découle de la jurisprudence existante, et c'est aussi ce que prévoit la Charte. Sénateur, l'article 11 commence par ces mots: «Tout inculpé a le droit» d'être informé sans délai anormal de l'infraction précisée qu'on lui reproche. C'est là l'alinéa a). Aux termes de l'alinéa b), L'inculpé a le droit «d'être jugé dans un délai raisonnable». On suppose donc que le compte commence à partir du moment où l'accusation est portée.

Le sénateur Hastings: Le compte commence à partir de la date à laquelle la personne est inculpée, et non pas à partir de la date à laquelle l'infraction est commise. Je vous remercie.

La présidente: S'il n'y a pas d'autres questions...

Le sénateur Haidasz: Une seule question, Madame la présidente. Le ministère de la Justice a-t-il repéré des personnes vivant au Canada qui pourraient faire l'objet de poursuites en vertu des pouvoirs conférés par le projet de loi C-71?

Mr. Iacobucci: Avons-nous repéré des personnes en particulier, sénateur?

Le sénateur Haidasz: Oui.

Mr. Iacobucci: Sénateur, je puis seulement vous dire que depuis que le gouvernement a déposé sa réponse au rapport de M. Deschênes, nous avons travaillé le plus rapidement possible afin de constituer une équipe d'avocats au sein du Ministère d'entreprendre le transfert des dossiers de la Commission Deschênes, de collaborer avec la GRC et d'établir des relations de travail avec les autres organismes concernés ainsi que de commencer l'étude des dossiers. Soit dit en passant, cela a nécessité un travail considérable. M. le juge Deschênes ne s'est pas rendu à l'étranger pour obtenir des preuves relatives au sujet de son enquête. Ainsi, il incombera notamment au ministère de la Justice, voire à la GRC et aux organismes chargés de l'application de la loi, de faire tout en leur pouvoir pour s'assurer que les preuves soient obtenues selon les règles et en conformité avec les normes relatives à la preuve et à la procédure au Canada. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que nous ne pouvons pas mener d'enquête officielle tant qu'il n'y aura pas de loi prévoyant la tenue de telles enquêtes, puisque nous ne pourrions alors, bien sûr, agir sans autorisation.

Si je vous réponds aussi longuement, c'est que je ne suis pas en mesure de vous dire aujourd'hui si le Ministère a repéré des personnes en particulier, mais je puis vous dire que nous avons fait un travail énorme depuis le dépôt du rapport en vue de nous préparer le plus complètement possible à tenter des poursuites relatives aux infractions qui, à notre avis, méritent d'être portées devant les tribunaux.

Le sénateur Haidasz: Merci, Madame la présidente.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, j'ai quelque chose à dire. Je n'ai pas saisi l'occasion de souhaiter la bienvenue

Text]

to the Senate. He and I come from the same law school, and we were taught—

Senator Nurgitz: He has done well.

Senator Grafstein: There is good news and bad news. Former Dean Iacobucci, now the Deputy Minister of Justice, is the good news. I am the bad news. The bad news was left in the Senate. The good news is in the Department of Justice. The good news is that the Department of Justice in this bill has done a superb job of draftsmanship in a very complex and difficult matter, and I want to commend officials of the department for the excellent work they have done in this matter.

The Chairman: Thank you, Senator Grafstein. I think you echo the sentiments of all of us. We thank all the witnesses for appearing today on such short notice.

Honourable senators, if there are no further questions shall I report this bill without amendment?

Senator Nurgitz: I so move.

Senator Hastings: Madam Chairman, has there been any indication of any other organization or individual wishing to appear before the committee?

The Chairman: No.

Senator Hastings: Or have they been given the opportunity to do so?

The Chairman: The clerk of the committee and I have had no calls with respect to this bill. Normally when something like this happens we start getting calls a month or two in advance. I have not received one.

Senator Hastings: There is a principle of law to the effect that you must hear the other side. I want to make certain that there is another side that an opportunity has been given to hear that other side.

Senator Nurgitz: This is not a new public issue.

The Chairman: No.

Senator Nurgitz: It has been aired in many public hearings.

The Chairman: Yes, and for a long, long time, Senator Hastings. As I say, whenever we have had any controversial legislation we have had all sorts of representations well in advance of the bill ever coming to the Senate, and I have not had a single one this time, nor has the clerk of the committee.

Senator Haidasz: Have legal counsel like Irwin Cotler or John Sopinka appeared before the House of Commons study of Bill C-71?

The Chairman: No, and I don't think they asked to. Normally people who are deeply concerned one way or another make representation, but we have had no word from them. However, all of these people appeared before the Deschênes Commission and were heard in great detail at that time.

[Traduction]

nue à M. Iacobucci. Nous avons fait nos études à la même école de droit, et on nous a appris . . .

Le sénateur Nurgitz: Il a bien réussi.

Le sénateur Grafstein: La fortune a souri aux uns, et moins aux autres. L'ancien doyen Iacobucci, maintenant sous-ministre de la Justice, est le plus fortuné des deux. Quant à moi, on m'a relégué au Sénat. Pour notre bonne fortune, M. Iacobucci se trouve aujourd'hui au ministère de la Justice, et il se trouve aussi que le Ministère a élaboré un excellent projet de loi sur une question très complexe et difficile. Je tiens à féliciter les fonctionnaires du Ministère de leur excellent travail.

La présidente: Merci, sénateur Grafstein. Je crois que nous sommes tous de votre avis. Nous remercions tous les témoins qui ont bien voulu comparaître devant nous aujourd'hui malgré le peu de préavis que nous leur avons donné.

Honorables sénateurs, s'il n'y a pas d'autres questions, êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport de ce projet de loi sans amendement?

Le sénateur Nurgitz: Je le propose.

Le sénateur Hastings: Madame la présidente, y a-t-il d'autres organismes ou particuliers qui ont manifesté le désir de comparaître devant le Comité?

La présidente: Non.

Le sénateur Hastings: Leur a-t-on seulement donné l'occasion de le faire?

La présidente: Ni le greffier du Comité ni moi-même n'avons eu d'appel relativement à ce projet de loi. Normalement, pour ce genre de chose, nous commençons à recevoir des appels un mois ou deux à l'avance. Je n'en ai pas reçu un seul.

Le sénateur Hastings: Il existe un principe en droit selon lequel il faut entendre l'autre partie. Je tiens à m'assurer que, en supposant qu'il y ait une autre partie, celle-ci a eu l'occasion de se faire entendre.

Le sénateur Nurgitz: Il ne s'agit pas d'une question nouvelle pour le public.

La présidente: Non.

Le sénateur Nurgitz: La question a fait l'objet de nombreuses audiences publiques.

La présidente: En effet, et elle a été longuement discutée, sénateur Hastings. Comme je l'ai dit, chaque fois qu'une mesure controversée est à l'étude, nous recevons des commentaires de toutes parts bien avant que le projet de loi ne soit même renvoyé au Sénat, et cette fois-ci, je n'ai reçu aucune communication sur le sujet, et le greffier du Comité non plus.

Le sénateur Haidasz: Y a-t-il des conseillers juridiques comme Irwin Cotler ou John Sopinka qui ont comparu devant le Comité de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi C-71?

La présidente: Non, et je ne crois pas que ces personnes aient demandé à comparaître. En règle générale, ceux qui s'intéressent de près à la question manifestent leur intérêt, mais nous n'avons reçu aucun commentaire de ces personnes. Cependant, elles ont toutes comparu devant la Commission Deschênes, où elles ont pu exposer leurs vues en détail.

[Text]

Senator Haidasz: The Deschênes commission is one thing and Bill C-71 is another thing.

The Chairman: Of course, of course.

Senator Haidasz: They are not the same thing.

The Chairman: They are not the same thing but it has been well publicized that the bill has been before Parliament, but we have heard nothing. Perhaps these people felt that they had made all their representations, and I wouldn't be surprised if some of them made them to the officials of the Department of Justice during the drafting of the bill. I am sure many of them were consulted. I believe that Mr. Iacobucci can confirm that.

Senator Haidasz: Yes. Have either John Sopinka or Irwin Cotler been asked to have an input or take a look at this bill?

Mr. Iacobucci: Senators, there was an invitation extended to the four organizations that were given standing by the Deschênes commission, and a couple of those organizations came to a lock-up when the legislation was being tabled, senator. I will ask Mr. Lordon of the Corporate Services Directorate to address this.

Mr. Paul Lordon, Senior Counsel, Corporate Services Directorate, Department of Justice: Perhaps I am the most appropriate one to speak to this because I organized meetings at the time when the government's response to the Deschênes commission was announced, and at the time Bill C-71 was given first reading, to ensure that individuals and groups that had appeared before the commission were given notice of the bill and invited to come and meet with departmental officials and comment on it. Mr. Cotler came at that time as a representative of one of the Jewish groups. Mr. Sopinka's office was notified and invited to come at that time and make comment. There was some delay and eventually they did not come, and we have received no further comment from his office on the bill.

Senator Haidasz: Thank you Madam Chairman.

The Chairman: Honourable senators, we are being summoned to the chamber to take part in a vote. Are there any further comments?

Senator Nurgitz: Madam Chairman, I assume the bill will be reported without amendment?

The Chairman: It will, because you so approved it.
The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Il ne faut pas confondre la Commission Deschênes et le projet de loi C-71.

La présidente: Bien sûr que non.

Le sénateur Haidasz: Ce sont deux choses différentes.

La présidente: Ce sont deux choses différentes, mais il était bien connu que le projet de loi était devant le Parlement, et nous n'avons reçu aucun commentaire. Peut-être ces personnes estimaient-elles avoir tout dit ce qu'elles avaient à dire sur le sujet, et je ne serais pas surprise que certaines d'entre elles aient fait part de leurs vues aux fonctionnaires du ministère de la Justice pendant l'étape de la rédaction du projet de loi. Je suis sûre que beaucoup d'entre elles ont été consultées, et je crois que M. Iacobucci peut le confirmer.

Le sénateur Haidasz: Au fait, a-t-on demandé à John Sopinka ou à Irwin Cotler d'apporter leur contribution ou de jeter un coup d'œil au projet de loi?

M. Iacobucci: Sénateurs, une invitation a été lancée aux quatre organismes reconnus par la Commission Deschênes, et deux de ces groupes ont participé à une séance à huis clos au moment du dépôt du projet de loi. Je demanderai à M. Lordon, de la Direction des services ministériels, de poursuivre.

M. Paul Lordon, avocat-conseil, Direction des services ministériels, ministère de la Justice: Je suis peut-être le mieux placé pour discuter de cette question, puisque c'est moi qui ai organisé des rencontres au moment où le gouvernement a fait connaître sa réponse au rapport de la Commission Deschênes et au moment de l'adoption en première lecture du projet de loi C-71, afin de faire savoir aux particuliers et aux groupes qui avaient comparu devant la Commission que le projet de loi avait été déposé et de les inviter à venir rencontrer les fonctionnaires du Ministère pour exposer leurs vues sur la question. M. Cotler a répondu à l'invitation en tant que représentant d'un des groupes juifs. Nous avons aussi invité les membres du cabinet de M. Sopinka. Après un certain retard, ceux-ci sont venus nous rencontrer, et nous n'avons reçu aucun autre commentaire de leur part sur le projet de loi.

Le sénateur Haidasz: Merci, madame la présidente.

La présidente: Honorables sénateurs, on nous appelle pour prendre part à un vote. Y a-t-il d'autres observations?

Le sénateur Nurgitz: Madame la présidente, je suppose qu'il sera fait rapport du projet de loi sans amendement?

La présidente: En effet, puisque c'est la volonté du Comité.
Le Comité ajourne ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Frank Iacobucci, Q.C., Deputy Minister;
Paul Lordon, Senior Counsel, Corporate Services Directorate;
Don Piragoff, Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section.

From the Secretary of State:

Anne Daniel, Legal Advisor;
Catherine Lane, Registrar of Canadian Citizenship.

From the Department of Employment and Immigration:

Don McKay, Chief, Immigration Control.

Du ministère de la Justice:

Frank Iacobucci, c.r., sous-ministre;
Paul Lordon, avocat-conseil, Section des services ministériels;
Don Piragoff, avocat-conseil, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale.

Du Secrétariat d'État:

Anne Daniel, conseiller juridique;
Catherine Lane, greffier de la citoyenneté canadienne.

Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:

Don MacKay, chef, Contrôle en matière d'immigration.

24
32



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, September 22, 1987

Le mardi 22 septembre 1987

Issue No. 26
First proceedings on:

Fascicule n° 26
Premier fascicule concernant:

Consideration of Bill C-84, "An
Act to amend the Immigration Act, 1976
and the Criminal Code in
consequence thereof"

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976
et apportant des modifications
corrélatives au Code criminel»

APPEARING:

COMPARAÎT:

The Honourable Benoît Bouchard, P.C., M.P.
Minister of Employment
and Immigration

L'honorable Benoît Bouchard, c.p., député
Ministre de l'Emploi et de
l'Immigration

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Le Moyne
Cogger	MacDonald
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	Marchand
Grafstein	Marshall
Haidasz	*Murray (or Doody)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buckwold for that of the Honourable Senator Hastings (*September 21, 1987*).

The name of the Honourable Senator Marchand for that of the Honourable Senator Stanbury (*September 21, 1987*).

The name of the Honourable Senator Marshall for that of the Honourable Senator Robertson (*September 21, 1987*).

The name of the Honourable Senator MacDonald for that of the Honourable Senator Flynn (*September 21, 1987*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs

Buckwold	Le Moyne
Cogger	MacDonald
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	Marchand
Grafstein	Marshall
Haidasz	*Murray (ou Doody)

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buckwold à celui de l'honorable sénateur Hastings (*le 21 septembre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Marchand à celui de l'honorable sénateur Stanbury (*le 21 septembre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Marshall à celui de l'honorable sénateur Robertson (*le 21 septembre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald à celui de l'honorable sénateur Flynn (*le 21 septembre 1987*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 22, 1987

Morning Session (35)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Grafstein, Haidasz, Le Moyne, MacDonald, Marchand, Marshall, Neiman and Nurgitz. (14)

Other Senator present: The Honourable Senator Molgat. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: The Honourable Benoît Bouchard, P.C., M.P., Minister of Employment and Immigration.

Witnesses:

From the Department of Employment and Immigration:

Mr. M. H. Brush, Legislative Coordinator;

Mr. Raphaël Girard, Coordinator, Refugee Task Force and

Mr. Warren Black, General Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 commenced consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The Minister made a statement and with the other witnesses answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Afternoon Session (36)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera*, at 2:00 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Grafstein, Le Moyne, Neiman and Nurgitz. (10)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 considered the future business of the Committee on Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 22 SEPTEMBRE 1987

Séance du matin (35)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Grafstein, Haidasz, Le Moyne, MacDonald, Marchand, Marshall, Neiman et Nurgitz. (14)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Molgat. (1)

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparent: L'honorable Benoît Bouchard, c.p., député, ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

Témoins:

Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:

M. M. H. Brush, coordonnateur législatif;

M. Raphaël Girard, coordonnateur, Groupe de travail sur les réfugiés; et

M. Warren Black, avocat général.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

Le ministre fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 11 heures, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Séance de l'après-midi (36)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 14 heures sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Grafstein, Le Moyne, Neiman et Nurgitz. (10)

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité examine son programme d'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

At 3:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

A 15 h 30, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, September 22, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (*Chairman*) in the Chair.

Le président: Monsieur le ministre, au nom du comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, je vous souhaite la plus chaleureuse bienvenue.

This morning we are pleased to have the minister and his officials before the committee. As you may be aware, Mr. Minister, this meeting was put together on short notice. Some of the members of the committee may not feel that they have been sufficiently briefed on the background of this, although they have had some opportunity to read the material that has been prepared. We understand, however, that you have an opening statement and that if we are not able to put all questions to you or your officials this morning, your officials will be available again at a later date.

As the members of the committee are aware, there is another meeting scheduled in this room at 11 o'clock. So, we are constrained by time for this particular meeting. As I said at the outset, we are pleased to have you appear before the committee so that we can start our study on Bill C-84.

Would you please introduce your officials.

Hon. Benoît Bouchard, Minister of Employment and Immigration: Thank you, Madam Chairman. With me this morning are Mr. Warren Black, Q.C., General Counsel, Department of Employment and Immigration, Mr. Raphaël Girard, Coordinator, Refugee Task Force, Department of Employment and Immigration and Mr. M. H. Brush, Legislative Coordinator, Refugee Task Force, Department of Employment and Immigration.

I am pleased to appear before this committee this morning because I believe this will be a useful meeting and will expose honourable senators to what has taken place in the House of Commons committee regarding Bill C-84. After the opening statement, we will be pleased to answer questions.

Madame la présidente, je crois que, dans sa version actuelle, le projet de loi C-84 est le résultat d'un débat constructif qui a eu lieu à la Chambre des communes et qui a été suivi par une étude détaillée et approfondie en comité.

Les membres de ce comité ainsi que d'autres députés de la Chambre ont formulé des critiques constructives au cours du débat. Bon nombre de témoins nous ont fait part de leurs opinions précieuses. Il convient particulièrement de remercier les députés et les témoins de leur dévouement et de leurs efforts pour faire avancer le processus démocratique.

Des amendements ont été apportés à ce projet de loi complexe. En outre, les préoccupations exprimées par des membres de l'opposition et par d'autres parties intéressées ont été prises en considération, et, lorsque les amendements proposés

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 22 septembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

The Chairman: On behalf of the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, I would like to wish you a hearty welcome, Mr. Minister.

Nous sommes heureux d'accueillir ce matin le ministre et ses collaborateurs. Comme vous le savez, monsieur le ministre, cette réunion a été convoquée très vite. Certains membres du Comité estimeront qu'ils n'ont pas reçu suffisamment de renseignements à ce sujet bien qu'ils aient eu l'occasion de lire la documentation que l'on a préparée. Nous savons que vous avez une déclaration préliminaire à faire et que si nous n'avons pas le temps de vous poser toutes les questions que nous souhaitons aborder, vos collaborateurs reviendront témoigner à une date ultérieure.

Je rappelle aux membres du Comité qu'une autre réunion doit avoir lieu dans cette pièce à 11 heures. Nous sommes donc limités par le temps. Comme je l'ai dit, nous sommes heureux de vous accueillir et donc de commencer notre étude du projet de loi C-84.

Je vous demanderais de nous présenter vos collaborateurs.

L'honorable Benoît Bouchard, ministre de l'Emploi et de l'Immigration: Merci, madame la présidente. Je suis accompagné ce matin de M. Warren Black, conseiller de la Reine et avocat général auprès du ministère de l'Emploi et de l'Immigration et de MM. Raphaël Girard et M. H. Brush, respectivement coordonnateur et coordonnateur législatif du Groupe de travail sur la reconnaissance du statut de réfugié.

Je suis heureux de comparaître devant le Comité ce matin. Je crois que cette réunion sera utile et qu'elle permettra de renseigner les honorables sénateurs sur les discussions qui ont eu lieu à la Chambre au sujet du projet de loi C-84. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions une fois ma déclaration terminée.

Madam Chairman, I believe that as it stands, Bill C-84 is the result of a constructive debate in the House of Commons, followed by detailed in-depth consideration in committee.

The members of this Committee, and other MPs, made constructive criticisms in the course of the debate. Many witnesses gave us the benefit of their valuable opinions. I want to make a point of thanking the MPs and witnesses for their dedication and for working so hard to further the democratic process.

Amendments have been made to this complex piece of legislation. Among other things, the concerns expressed by members of the Opposition and by other interested parties were taken into consideration, and where the suggested amendments

[Text]

n'allaient pas à l'encontre des principes fondamentaux du projet de loi, ils ont été adoptés.

Le gouvernement est convaincu que le projet de loi C-84 constitue un élément de la meilleure solution au problème des migrations clandestines qui affligent le Canada. Ces migrations clandestines contribuent à miner l'appui essentiel dont jouissent actuellement nos programmes et politiques concernant les immigrants et les réfugiés. Les Canadiens font confiance à ces programmes parce qu'ils sont avantageux pour le pays. Nous veillons dans toute la mesure du possible à ce que cet aide soit maintenu et même renforcé.

Nous croyons aussi que la majorité des Canadiens étaient insatisfaits d'un processus de détermination du statut de réfugié qui ne fonctionne pas, d'un processus qui est caractérisé par une lourdeur administrative.

Les Canadiens veulent que nous traitions les réfugiés d'une façon équitable, mais exigent que nous fassions preuve de fermeté. Ils ne toléreront plus ces abus qui contribuent, au Canada, à donner un sens quelque peu péjoratif au terme «révendeur du statut de réfugié». Avec le projet de loi C-84, nous nous attaquons aux abus ainsi qu'aux personnes qui en tirent la cause et en tirent directement profit. D'autres changements visant à ce que le processus de détermination du statut de réfugié demeure équitable à long terme font partie du projet de loi C-55 actuellement à l'étude à la Chambre des communes.

Le projet de loi C-84 a été conçu pour réprimer les abus les plus flagrants et d'autres violations de notre processus. Les mesures qu'il contient ont été pensées de manière à respecter les dispositions de notre Charte des droits et libertés, nos engagements relatifs à la Convention de Genève sur les réfugiés ainsi que nos traditions humanitaires à l'égard des opprimés qui cherchent une nouvelle patrie et des démunis. In a moment, I shall outline the highlights of the legislation. But first, I want to discuss some of the principles behind the bill.

The growing number of persons arriving as a result of organized travel exposed two areas not dealt with in Bill C-55. Bill C-55 did nothing to improve our ability to deter and prosecute those who profit from this despicable traffic in human misery. It also did nothing to enable us to combat potential threats to Canadian security.

The arrival of 174 Sikhs by boat in July highlighted these problems and broadcast to the world once again that Canada's borders are wide open to anyone willing to say that he or she is a refugee regardless of the foundation or lack thereof for such claim.

Immediate action must be taken to dissuade those who abuse our nation's generosity by bringing people illegally into the country. We must declare that Canada will no longer tolerate the wilful and flagrant violation of our traditions, laws and orders. And we must do it now.

I am confident that you will see how Bill C-84 will accomplish this when I outline its provisions.

[Traduction]

did not conflict with the fundamental spirit of the Bill, they were adopted.

The government is convinced that Bill C-84 constitutes one element of the best solution to the problem of illegal arrivals in Canada. These illegal arrivals are helping to undermine support for our programs and policies on immigration and refugees. Canadians support those programs and policies because they are for the good of the country. We are doing everything possible to ensure that assistance to refugees will be continued and even stepped up.

We also believe that a majority of Canadians were dissatisfied with a refugee determination process that wasn't working and was notable for bureaucratic ponderousness.

Canadians want us to treat refugees fairly, but they also insist that we show firmness. They will no longer tolerate these abuses, which have given the expression "refugee claimant" a somewhat pejorative ring in Canada. With Bill C-84 we are attacking the abuses directly, and the people who create the abuses and profit directly from them. Other changes, intended to keep the refugee determination process fair over the long term, are contained in Bill C-55, currently before the House of Commons.

Bill C-84 was designed to suppress the most flagrant abuses, and other violations of our procedure. The measures it contains were thought out in such a way that they would respect our Charter of Rights and Freedoms, our commitments under the Geneva Convention on Refugees and our traditionally humanitarian approach to the oppressed and the unfortunate who seek a new homeland. Je décrirai dans quelques instants les points saillants du projet de loi. Mais je voudrais d'abord parler de certains des principes fondamentaux de celui-ci.

L'arrivée organisée d'un groupe croissant de personnes a mis en lumière deux domaines qui n'avaient pas été abordés dans le projet de loi C-55. Ce dernier ne prévoyait aucune mesure qui nous permettrait de dissuader et de poursuivre en justice ceux qui exploitent ignoblement cette forme de misère humaine. Il ne prévoyait en outre aucune mesure qui nous permettrait de contrer toute menace éventuelle par la sécurité du Canada.

L'arrivée par bateau de 174 Sikhs, en juillet dernier, a fait ressortir ces lacunes et a démontré encore une fois à la collectivité internationale que les frontières du Canada sont ouvertes à quiconque se dit réfugié, que cette revendication soit fondée ou non.

Des mesures doivent être prises sans délai pour dissuader ceux qui abusent de notre générosité en introduisant illégalement des personnes au Canada. Nous devons faire comprendre aux autres que le Canada ne tolérera plus que ses traditions, ses lois et ses frontières soient violées de façon aussi flagrante. Nous devons agir dès maintenant.

Je suis sûr que vous comprendrez comment le projet de loi C-84 nous permettra d'atteindre cet objectif une fois que je vous aurai expliqué son contenu.

[Text]

Current maximum penalties for smugglers and their accomplices are \$5,000 fines and prison terms of two years. As you know, these are not adequate deterrents. Under Bill C-84, those maximum penalties would be fines of \$500,000 and prison terms of up to ten years.

These same harsh maximum fines and prison terms would be imposed for disembarking or attempting to disembark passengers at sea for the purpose of illegal entry into Canada. This is necessary to be able to exact harsh penalties in respect of those who put the lives of others at risk.

At this point let me reiterate that this legislation is geared towards specific targets. It is aimed at those who assist others to enter Canada without travel documents and people who counsel others to make untrue or misleading statements in support of a refugee claim or to destroy travel documents or use false papers. As a reading of the bill's preamble demonstrates, the bill is not directed at humanitarian groups who help us help refugees.

Ce projet de loi autorise également le gouvernement à arrêter les équipages et à saisir les navires qui ont servi à faire passer les immigrants clandestins. Nous aurons également le pouvoir de monter à bord de ces navires et de les amener au port. Le projet de loi fait également mention de l'article de la Convention des Nations Unies concernant le droit de la mer, lequel prévoit le pouvoir d'ordonner aux navires soupçonnés de transporter des personnes essayant d'entrer illégalement au Canada de ne pas pénétrer dans les eaux territoriales canadiennes ou de les quitter. Cette mesure serait prise en tenant compte de la Convention des Nations Unies relative au statut de réfugié ainsi que de l'état du navire et de ses passagers.

Madame la présidente, ceux qui s'inquiètent de la possibilité que l'incident du Saint-Louis de 1939 se répète ont fait grand cas de cette mesure. Je peux garantir sans réserve que ce genre d'incident ne se répètera pas et ne peut pas se répéter. Les bateaux venant de pays sources de réfugiés ne pourront pas et ne seront pas renvoyés en application des dispositions du projet de loi C-84.

That said, we can and will use the power, where appropriate and with safeguards, to deter illegal immigration. A ship that brings anybody to Canada from Holland in these times is not transporting people in need of safe haven. Holland is a signatory in good standing to the Geneva Convention. The traffic between Holland and Canada, and between a good number of convention signatory states and Canada, is purely and simply a pernicious traffic in illegal immigrants for somebody's profit.

Those who compare this with the St. Louis incident of 1939 trivialize that tragic event and the consequences for its passengers.

Selon ce projet de loi, le gouvernement peut également perquisitionner et saisir des preuves dans les cas de passages clandestins de personnes, de même que saisir et vendre les véhicules utilisés par les passeurs. Cette disposition ne s'applique qu'aux activités qui mettent en cause des groupes de dix per-

[Traduction]

À l'heure actuelle, les passeurs et leurs complices sont passibles d'une amende d'au plus 5 000 \$ et d'une peine d'emprisonnement d'au plus deux ans. Comme vous le savez, ces mesures de dissuasion ne sont pas efficaces. Ces personnes seraient passibles, aux termes du projet de loi C-84, d'une amende d'au plus 500 000 \$ et d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à dix ans.

Les mêmes sanctions sévères seraient imposées à quiconque débarquerait ou tenterait de débarquer en mer des personnes dans le but de les faire entrer illégalement au Canada. Nous devons agir de la sorte si nous voulons punir ceux qui mettent en danger la vie d'autrui.

Je voudrais insister sur le fait que ce projet de loi ne vise que certaines catégories de personnes: celles qui en aident d'autres à entrer sans papiers au Canada et celles qui encouragent à faire des déclarations fausses ou trompeuses dans le but d'obtenir le statut de réfugié, à détruire leurs titres de voyage ou à utiliser de faux papiers. Comme le démontre le préambule, ce projet de loi ne s'adresse pas aux groupes humanitaires qui nous aident à porter secours aux réfugiés.

This Bill also authorizes the government to arrest crews and seize ships that have been used to smuggle illegal immigrants. We will also have the power to board these ships and bring them into port. The Bill also refers to the article in the United Nations Convention regarding the law of the sea, which empowers us to order vessels suspected of transporting persons attempting to enter Canada illegally to leave, or not to enter, Canadian territorial waters. Before invoking this measure, we would take into consideration the United Nations Convention on the Status of Refugees and also the state of the vessel and its passengers.

Madam Chairman, those who fear a repetition of the "Saint Louis" incident of 1939 are very disturbed by this measure. I can guarantee unreservedly that an incident of that type will never happen again, cannot happen again. Ships from the country of origin of the refugees cannot and will not be sent back through application of the provisions of Bill C-84.

Cela dit, nous avons le pouvoir de dissuader l'immigration illégale et nous l'exercerons au besoin en prenant les précautions nécessaires. Un navire qui transporte des passagers en provenance de la Hollande ne transporte pas des personnes qui ont besoin d'un refuge. La Hollande est membre de la Convention de Genève. Le commerce qui se pratique entre la Hollande et le Canada, et entre un grand nombre de pays signataires de la Convention et le Canada, n'est purement et simplement qu'un commerce pernicieux d'immigrants illégaux pratiqué au profit d'un tiers.

Ceux qui comparent cette situation à l'incident du St. Louis survenu en 1939 ne font que banaliser cet événement tragique et les conséquences subies par ces passagers.

Under this Bill, the government can also search for and seize evidence in cases where immigrants have been smuggled into Canada, and seize and sell vehicles used by the smugglers. This provision applies only to activities involving groups of ten

[Text]

sonnes ou plus ou au débarquement illégal de passagers en mer.

Les transporteurs ont un rôle à jouer pour mettre un terme à ces abus. Le projet de loi C-84 les autorise à retenir les documents des personnes qui viennent au Canada, à présenter ces documents ou toute autre preuve confirmant leur identité et leur itinéraire de voyage. Nous avons le droit de vérifier l'identité des personnes qui cherchent à entrer au Canada et nous voulons examiner les documents de voyage qu'elles présentent pour monter à bord de l'avion qui les transporte au Canada.

Les transporteurs qui amènent au Canada des personnes non munies des documents requis pourraient se voir imposer des amendes d'un montant maximal de \$5,000 par personne.

Le projet de loi C-84 élargit également le pouvoir du gouvernement et l'autorise à détenir des personnes non munies des documents requis jusqu'à concurrence de sept jours. Cette période pourrait être prolongée de 21 jours si le ministre atteste que cette prolongation est nécessaire pour établir l'identité. Un arbitre doit examiner, chaque semaine, les motifs de toute prolongation ultérieure pour garantir que le gouvernement essaie d'établir l'identité de la personne.

Le projet de loi C-84 permet de simplifier le traitement des cas de personnes qui pourraient constituer une menace pour la sécurité du Canada. La formule actuelle est inefficace parce que la procédure d'examen met en cause le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ainsi que le cabinet. Les pouvoirs de détention dans ces cas n'allouent pas suffisamment de temps, à l'heure actuelle, pour rassembler des preuves.

A suspected security threat could be detained for up to 28 days. During that time, a certificate would be issued from the minister and the Solicitor General prohibiting that person from entering and staying in Canada. A federal court judge would review the case. Anyone found to be a security threat could be removed without entering the refugee determination system.

A committee of your colleagues recently reported its concerns about security loopholes in the Immigration Act. This bill and Bill C-55 respond to these concerns by closing the gaps.

Le cas des personnes qui constituent une menace pour la sécurité et qui ne sont pas renvoyées après 120 jours serait réexaminé. Le juge en chef de la Cour fédérale serait autorisé à ordonner leur libération en attendant qu'elles soient renvoyées du Canada pourvu que la sécurité nationale ou la protection des Canadiens ne soient pas menacées.

Ces dispositions s'appliquent également aux criminels de guerre et aux personnes coupables de crimes contre l'humanité.

Le projet de loi C-84 est exactement ce qu'il faut pour redresser la situation actuelle. Mais les choses peuvent changer. C'est pourquoi il prévoit un examen quatre ans après son adoption. J'espère sincèrement qu'à ce moment-là, l'examen sera inutile.

[Traduction]

or more people or to illegal off-loading of passengers while at sea.

Carriers have a role to play in stopping such abuses. Bill C-84 authorizes them to retain the travel documents of persons travelling to Canada, to present such documents or any other evidence confirming their identity and their itinerary. We have the right to verify the identity of people trying to enter Canada, and we want to examine the travel documents they present to get on a plane coming to Canada.

Carriers who bring to Canada people who don't have the required papers could be fined up to \$5,000 per person.

Bill C-84 also expands the government's power by authorizing it to detain persons without the required documents, for up to seven days. This period can be extended by 21 days if the Minister certifies that the extension is necessary to establish identity. Every week an adjudicator must examine the grounds for any further extension, to guarantee that the government is indeed trying to establish the detainee's identity.

Bill C-84 makes it possible to simplify processing in cases where a person may be a threat to Canada's security. The existing procedure is inefficient, because it involves the Security Intelligence Review Committee and the Cabinet. As they now stand, the powers of detention in such cases do not allow enough time to gather all the evidence.

Toute personne soupçonnée d'être une menace pour la sécurité peut être détenue pendant un maximum de 28 jours. Pendant ce temps, le ministre et le solliciteur général émettront une attestation interdisant à cette personne d'entrer et de séjourner au Canada. Le dossier sera examiné par un juge de la Cour fédérale. Toute personne qui constitue une menace pour la sécurité peut être renvoyée sans qu'elle n'ait accès au processus de détermination du statut de réfugié.

Un comité formé de vos collègues a récemment exprimé ses inquiétudes au sujet des lacunes en matière de sécurité que contient la Loi sur l'immigration. Les projets de loi C-84 et C-55 visent à répondre à ces craintes en supprimant les lacunes en question.

The cases of people who constitute a threat to our security and who are not sent back after 120 days would be re-examined. The Chief Justice of the Federal Court would be authorized to order them released until they would be sent back, as long as national security or the protection of Canadian was not at risk.

These provisions also apply to war criminals and persons guilty of crimes against humanity.

Bill C-84 is exactly what is needed to correct the existing situation. But things may change. That is why the Bill provides for a review, four years after it is passed. I sincerely hope that when that day comes, the review will prove a waste of time.

[Text]

Madam Chairman, it is obvious that the penalties under existing legislation are no deterrent to those willing to risk the lives of desperate people for the sake of personal gain.

There has been speculation that this bill would put church or humanitarian groups at the risk of being prosecuted if they assisted refugees. There is no truth in it. Since 1978 there have been penalties in the act for any person who brings undocumented people into Canada. In the technical sense, therefore, church groups have been liable to prosecution in those few instances where they counsel refugees to by-pass the legal channels for immigrating to Canada. There have been no complaints and no prosecutions. The reason is that the administration of this act has always recognized, and will continue to recognize, the humanitarian nature of these activities. To exempt these people based on worthy motives would not enhance their situation and it would create a dangerous loophole that could be exploited by the unscrupulous.

What was true before is still true. Bill C-84 does not create a new offence for what church groups have been doing for years—assisting refugee claimants at an examination, sponsoring refugees from abroad and providing settlement assistance.

Madame la présidente, j'aimerais signaler aux membres du comité que nous avons à maintes reprises insisté pour que les avocats et les rédacteurs juridiques trouvent les termes appropriés qui permettraient de déterminer avec précision les activités de ces gens sans scrupule que nous voulons poursuivre. Cela n'a pas été possible. Chaque texte que nous avons examiné ne fait que créer ce genre de point faible dans la loi que les gens sans scrupule exploiteront impunément.

Madame la présidente, dans bien des critiques au sujet du projet de loi C-84 on a insinué que celui-ci serait contesté en vertu de la Charte des droits et libertés. Notre point de vue est différent. En cours de rédaction, nous étions conscients de la nécessité de garantir que ce projet de loi se conforme à la Charte des droits et libertés. Nos conseillers juridiques nous affirment que c'est le cas. S'il est contesté, eh bien, qu'il le soit. Cela fait partie de la société libre et démocratique dans laquelle nous vivons.

Les projets de loi C-55 et C-84 apportent donc une solution à long terme aux retards et aux abus qui paralysent le processus de reconnaissance du statut de réfugié et le programme d'immigration.

Ces abus affaiblissent l'appui du public à l'endroit de l'immigration et il faut que cela prenne fin sans délai étant donné que le gouvernement encourage et veut continuer à encourager la croissance de l'immigration. Les avantages que le pays pourrait tirer de cette dernière mesure ne doivent pas être perdus.

Le projet de loi C-84 nous permettra de consacrer toutes nos énergies à aider les réfugiés qui ont vraiment besoin de notre protection. Notre politique est simple —les réfugiés qui ont besoin de notre protection vont encore pouvoir profiter de celle-ci. Nous allons continuer de sélectionner des réfugiés à

[Traduction]

Madame la présidente, il est évident que les sanctions prévues par la loi actuelle ne découragent aucunement ceux qui sont prêts à mettre en danger la vie de personnes désespérées dans un but purement intéressé.

On a laissé entendre que les groupes confessionnels ou humanitaires pourraient s'exposer à des poursuites judiciaires s'ils venaient en aide à des réfugiés. Ce n'est pas vrai. La loi prévoit, depuis 1978, des sanctions à l'égard de quiconque fait entrer des personnes sans papiers au Canada. Donc, du point de vue technique, les groupes confessionnels se sont exposés à des poursuites dans les rares cas où ils ont encouragé des réfugiés à contourner la loi pour immigrer au Canada. Aucune plainte n'a été formulée, et aucune poursuite n'a été intentée. La loi a toujours reconnu, et continuera de reconnaître, le caractère humanitaire de ces activités. Le fait d'exempter ces groupes de l'application de la loi, en se fondant sur des motifs valables, ne changerait en rien leur situation et créerait une échappatoire dangereuse qui pourrait être exploitée par des personnes sans scrupule.

La situation demeure donc inchangée. Le projet de loi C-84 ne crée pas de nouvelle infraction pour ce que les groupes confessionnels font depuis des années—c'est-à-dire fournir un appui aux revendicateurs du statut de réfugié lors des audiences, parrainer les réfugiés sélectionnés à l'étranger et aider ces derniers à s'établir au Canada.

Madam Chairman, I would like to say to the members of the Committee that we on many occasions tried to make the lawyers and legal draftsmen find terminology that would allow us to define precisely the activities of the unscrupulous people we want to prosecute. But it couldn't be done. Each text we looked at just created another weak point that those unscrupulous people could have exploited with impunity.

Madam Chairman, in many of the criticisms directed at Bill C-84, it was implied that it would be contested under the Charter of Rights and Freedoms. Our viewpoint is different. Throughout the drafting process, we were aware of the need to guarantee its conformity to the Charter. Our legal advisers tell us that it does in fact so conform. If it is contested, well, so be it. That's part of the free and democratic society in which we live.

Bills C-55 and C-84 thus bring in a long-term solution to the delays and abuses that have paralyzed the refugee determination process and Canada's immigration program.

These abuses weaken public support for immigration and this must be stopped right away, since the government encourages, and wants to continue to encourage, increased immigration. The benefits our country could derive from it must not be lost.

Bill C-84 enables us to devote all our energies to helping refugees who are in real need of our protection. Our policy is simple: refugees who need our protection are still going to be able to benefit by it. We are going to continue to select refugees abroad, and to guarantee the protection of people who

Text]

étranger et d'assurer la protection aux personnes qui arrivent à nos frontières. Et, en dernier ressort, tout cela représente ce que les Canadiens veulent que nous fassions en faveur des réfugiés. Merci.

Le président: Merci, monsieur le ministre.

Thank you, Mr. Minister. Senator Haidasz will start the questioning.

Senator Haidasz: Thank you, Madam Chairperson. The minister, in his statement, said that he could assure us that the bill conforms to the Charter of Rights and Freedoms and all other international conventions. Can he tell us on what he bases those statements? In other words, what has the department or the government done to assure Canadians that there are no infringements or violations of the Canadian Charter of Rights and Freedoms as well as all other United Nations and international conventions?

Mr. Bouchard: Yes. In the process of drafting the new legislation we have at all times requested the departmental legal advisers to consider that each section, each article, in the legislation had to respect the Charter of Rights. As I said in my statement, I was constantly assured of that by the departmental representatives here, including Mr. Black, who represent that side of the department. The legal side could elaborate, if you wish, in terms of the specific sectors where it could be considered that the Charter of Rights may not be respected. I am referring, for example, to refoulement, to the fact that under the Canadian jurisdiction everyone has the right to be heard, to be met by an immigration officer or by someone here in the country. In other words, we have always considered that the Charter of Rights has been respected all along the process, particularly in Bill C-84, and the same answer applies in terms of the convention.

You are aware that I received a letter from the Commissioner for Refugees. Incidentally, I will meet him in Geneva on Thursday with regard to the question of refugees. I believe that we can answer his concerns satisfactorily in terms of the refoulement of people to countries where they could find security. I think it is clear in the legislation that we will respect the Geneva Convention of which we are a signatory. For all of those considerations I am convinced that Bill C-84 respects both the Charter of Rights and the convention.

Senator Haidasz: Have you received any complaints recently from Amnesty International, the Canadian Jewish Congress and church groups in Canada that indeed they are concerned that the bill, as it presently stands, could violate the Canadian Charters of Rights and Freedoms?

Mr. Bouchard: We received complaints from different groups in terms of different clauses of Bill C-84. We consider that we have answered those concerns, as I said before; and, of course, I have said many times that I believe that the definition of "refugee" that we use in the bill, is the one used in the United Nations Convention and is relevant to what we want to do concerning Bill C-84.

I do not believe that we could change Bill C-84 in the sense that it could satisfy the concerns of those refugee groups and

[Traduction]

arrive at our borders. In the last resort, that is what Canadians want us to do for refugees. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Merci, monsieur le ministre. Sénateur Haidasz, vous avez la parole.

Le sénateur Haidasz: Merci, madame la présidente. Le ministre nous a dit, dans sa déclaration, que le projet de loi est conforme à la Charte des droits et libertés et à toutes les autres conventions internationales. Peut-il nous dire sur quoi il se fonde pour faire ces déclarations; autrement dit, qu'est-ce que le ministère ou le gouvernement a fait pour convaincre les Canadiens que ce projet de loi n'enfreint aucunement la Charte canadienne des droits et libertés, les conventions des Nations unies et les autres conventions internationales?

M. Bouchard: Oui. Lors de la rédaction du nouveau projet de loi, nous avons demandé aux conseillers juridiques du ministère de bien s'assurer que chaque article du projet de loi était conforme à la Charte des droits et libertés. Comme je l'ai dit dans ma déclaration, les fonctionnaires qui m'accompagnent, y compris M. Black, qui représentent les experts judiciaires, m'ont toujours assuré que la Charte était respectée. Les conseillers juridiques pourraient, si vous le désirez, vous expliquer les dispositions précises qui donneraient à penser qu'il y a eu violation de la Charte. Je fais allusion, par exemple, en ce qui concerne le refoulement, au fait que tous, en vertu de la loi canadienne, ont le droit de se faire entendre, de rencontrer un agent d'immigration ou un autre représentant dans ce pays. Autrement dit, nous avons toujours jugé que la Charte des droits et libertés avait été respectée, notamment dans le cas du projet de loi C-84. Il en va de même pour la Convention.

Vous savez que j'ai reçu une lettre du Commissaire pour les réfugiés, que je dois rencontrer, soit dit en passant, jeudi prochain à Genève, pour discuter de la question des réfugiés. Je crois que nous pouvons apaiser ses craintes sans difficulté pour ce qui est du refoulement de personnes dans des pays qui peuvent leur accorder une protection. Il est clair, dans le projet de loi, que nous respecterons la Convention de Genève dont nous sommes signataires. Je suis convaincu que le projet de loi C-84 respecte à la fois la Charte des droits et libertés et la Convention.

Le sénateur Haidasz: Avez-vous reçu, récemment, des plaintes d'Amnistie internationale, du Congrès juifs canadien et de groupes confessionnels au Canada selon lesquelles le projet de loi, dans sa forme actuelle, pourrait violer la Charte canadienne des droits et libertés?

M. Bouchard: Nous avons reçu des plaintes de divers groupes au sujet de divers articles du projet de loi C-84. Nous estimons avoir répondu à ces préoccupations, comme je l'ai déjà mentionné. De plus, j'ai dit à maintes reprises que la définition de «réfugié» que nous utilisons dans le projet de loi est conforme à celle qui figure dans la Convention des Nations unies et aux objectifs du projet de loi C-84.

Je ne crois pas que les modifications que nous pourrions apporter au projet de loi C-84 apaiseraient les craintes des

[Text]

church organizations, in light of the fact that consideration was given to the fact that everyone has to be accepted—in other words, it is necessary to defend the universal access of everyone, in terms of claiming the status of “refugee”. That is exactly what we have at the present time. It is for that reason that we have not considered it necessary to change Bill C-84 with regard to the question of the Charter of Rights and Freedoms.

Senator Haidasz: I wish to continue my questioning, but I believe that Senator Grafstein has a supplementary question.

Senator Grafstein: Mr. Minister, these issues of the breaches of the convention and of the Charter are complicated issues. Rather than asking general questions, perhaps I could ask some specific questions of you and your officials relating to those matters. First, dealing with the convention itself, the High Commissioner indicated that he did not consider that the bill, as drafted and in its present form, conformed to the convention. For example, one of the questions dealing with the convention is whether or not a determination of criminality takes place before or after the refugee decision. One of the questions on the convention deals with the question of turning back, notwithstanding your very strong assurances. I do not quarrel with your assurances that you, as the minister, would not be put in the position of turning back a boat; but we are not dealing with you as the minister, sir, but with the law as it now stands and will exist in the next three or four years. If you can give us assurances that you will be Minister of Employment and Immigration for the next four years, then perhaps I would accept your assurances. But I believe it is difficult for you to give me that assurance and it is difficult for me to accept that assurance. So let us deal with those two points specifically: (a) refoulement and (b) the question of the determination of refugee status or criminality before or after. I know that these are familiar to your law officers. Perhaps they could put those on the record a little more succinctly for us. Perhaps in so doing you could give us the arguments made by the UN commissioner against the bill, and what your answers are to those specific complaints.

Mr. Warren Black, Q.C., General Counsel, Department of Employment and Immigration: Honourable senator, each state, when it implements an international convention, has the right to determine how it is going to implement the convention, and this convention is no different. On the point about the determination of criminality, I presume that what you are referring to is the fact that the bill provides that people who are convicted of serious criminal offences do not enter the refugee determination process. The convention, to my knowledge, does not deal specifically with that. It was our feeling, in putting this together, that there was little point in allowing an individual to access this process, go through the entire refugee system, if in the end, under the convention, he would nevertheless be removed as the convention permits; and that is the reason why it was drafted in that manner.

[Traduction]

organismes d'aide aux réfugiés et des groupes confessionnels étant donné que nous avons tenu compte du fait que n'importe qui a le droit d'être accepté—autrement dit, il faut défendre l'accès universel de quiconque revendique le statut de «réfugié». C'est exactement ce que nous avons à l'heure actuelle. Et c'est pour cette raison que nous n'avons pas jugé nécessaire de modifier le projet de loi C-84 en ce qui concerne la Charte des droits et libertés.

Le sénateur Haidasz: Je voudrais poursuivre la discussion mais je crois que le sénateur Grafstein a une question supplémentaire à poser.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le ministre, les questions de violation de la Convention et de la Charte sont complexes. J'aimerais vous poser, à vous et vos fonctionnaires, des questions précises sur ce sujet. D'abord, en ce qui concerne la convention même, le Haut Commissaire a déclaré que le projet de loi, dans sa forme actuelle, n'est pas conforme à la Convention. Par exemple, en ce qui concerne la Convention, on se demande si les recherches en vue d'établir si le revendicateur possède ou non un casier judiciaire, ont lieu avant ou après qu'une décision sur la reconnaissance du statut de réfugié ne soit rendue. Il y a aussi la question du renvoi, et ce malgré les nombreuses garanties que vous donnez à ce sujet. J'accepte le fait que, en tant que ministre, vous ne serez pas appelé à renvoyer un bateau transportant des réfugiés. Mais nous ne sommes pas ici pour discuter de vos responsabilités de ministre, mais plutôt de la Loi actuelle et de celle qui s'applique dans les trois ou quatre prochaines années. Si vous pouviez nous garantir que vous serez toujours ministre de l'Emploi et de l'Immigration au cours des quatre années à venir, j'accepterais peut-être les assurances que vous me donnez. Mais je crois qu'il est difficile pour vous de me donner une telle garantie, et qu'il est difficile pour moi de l'accepter. Examinons donc ces deux points en particulier: a) le refoulement et b) l'établissement de l'existence d'un casier judiciaire avant ou après qu'une décision sur la reconnaissance du statut de réfugié ne soit rendue. Je sais que vos avocats connaissent bien ces questions. Ils pourraient peut-être nous les expliquer plus clairement. Vous pourriez aussi, en même temps, nous donner les arguments formulés par le Commissaire des Nations unies contre le projet de loi et nous dire comment vous réagissez à ces plaintes.

M. Warren Black, c.r., avocat général, ministère de l'Emploi et de l'Immigration: Honorable sénateur, chaque État, au moment de mettre en application une convention internationale, a le droit de déterminer la méthode qu'il adoptera pour mettre en œuvre la Convention. Cette Convention-ci n'est pas différente. En ce qui concerne la question du casier judiciaire, je présume que vous faites allusion au fait que le projet de loi interdit aux personnes qui ont commis des crimes graves d'avoir accès au processus de détermination du statut de réfugié. La Convention, d'après moi, ne traite pas expressément de cette question. Nous trouvions illogique de permettre à une personne d'avoir accès au processus de reconnaissance du statut de réfugié si, à la fin, elle était renvoyée comme le prévoit la Convention. C'est pourquoi le projet de loi a été formulé de cette façon.

[Text]

Senator Grafstein: On that point, one of the witnesses who appeared before the Commons committee made the point, in that instance, that Mahatma Gandhi, had he applied to be a refugee, would not have been allowed to be involved in the refugee determination process because he had been convicted and had been in prison many times in South Africa and India.

Mr. Bouchard: But it has to be referred to the Canadian definition of what you call criminality. We do not automatically deny the automatic right to refer to the status of the refugee process. For example, what is called criminal in South Africa may not be criminal here in Canada. We want to be sure in the beginning of the nature of the criminality, and there could be a law to give consideration to such people. But if the definition of criminality is the same as between Canada and another country, we will deny the right to that person to be considered eligible for the status of refugee determination. Mr. Girard would like to add something.

Mr. Raphaël Girard, Coordinator, Refugee Task Force, Department of Employment and Immigration: The issue of specific concern to the UN High Commission for Refugees in this regard is a very subtle one. The convention itself excludes from any benefit under the convention war criminals, people who have committed crimes against peace and generally people who have resorted to violence in pursuit of their ideals and their concerns. Further, people who are refugees can be deported to their own countries in certain instances where they have been fairly convicted of criminal offences or where they pose other grave security threats to the country in which they have sought asylum. In configuring Bill C-84, we identified specific categories of people who would be either excluded or removable to their own countries and denied them the procedural advantages of delay in the refugee determination process. We did that because the result is a foregone conclusion. Whether or not such people comply with the definition of a refugee, they will be removed from Canada. The UN office has no problem with that proposal. They recognize it as our right. What the people at the UN would like us to do, however, is take them through a determination process so that then they, on the eve of departure of these people from Canada, can assist us with perhaps finding a third country for the individuals, rather than exposing them to the peril of returning to their own countries. Our point of view was that the price is too dear for the result they want to achieve. We have no difficulty in arranging for the UNHCR to assist us in finding a third country to which to deport the criminal or terrorist, but we do not have to put them into a complicated, quasi-judicial procedure that can be used by that individual for long delay, thereby exposing the Canadian public to risk. There are many other ways to achieve that end, rather than creating the kind of complicated procedural rights which should be reserved for those people who genuinely need Canada's protection.

Senator Grafstein: Are you suggesting that under the act somebody who has offended the law of another state and been imprisoned could be part of the refugee process, whereas those

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: D'après un des témoins qui a comparu devant le Comité, Mahatma Gandhi n'aurait pas été autorisé à avoir accès au processus de détermination du statut de réfugié, s'il avait présenté une revendication, parce qu'il a été condamné et emprisonné à de nombreuses reprises en Afrique du Sud et en Inde.

M. Bouchard: Mais il faut voir ce qu'on entend, au Canada, par acte criminel. L'accès au processus de détermination du statut de réfugié n'est pas automatiquement refusé à ces personnes. Par exemple, ce que nous considérons comme un acte criminel en Afrique du Sud ne l'est peut-être pas au Canada. Nous voulons être sûrs, dès le départ, de la nature de l'acte commis; il pourrait y avoir une loi qui s'appliquerait à ces personnes. Mais si la définition d'acte criminel est la même au Canada et dans un autre pays, cette personne se verra refuser le droit de revendiquer le statut de réfugié. M. Girard voudrait ajouter quelque chose là-dessus.

M. Raphaël Girard, coordonnateur, Groupe de travail sur la reconnaissance du statut de réfugié, ministère de l'Emploi et de l'Immigration: La question qui intéresse le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés est très subtile. La Convention même exclut de son application les criminels de guerre, les personnes qui ont commis des crimes contre la paix et les personnes qui ont eu recours à des actes de violence dans la réalisation de leurs idéaux et objectifs. De plus, les réfugiés peuvent être déportés dans leur propre pays s'ils ont été, à juste titre, condamnés pour des actes criminels ou s'ils présentent une grave menace pour la sécurité du pays où ils ont cherché refuge. En élaborant le projet de loi C-84, nous avons établi des catégories précises de personnes qui pourraient soit être exclues, soit être renvoyées dans leur propre pays afin de les empêcher de profiter des délais qu'entraîne l'examen de leur revendication. Si nous avons procédé de la sorte, c'est parce que nous avions déjà prévu les résultats. Ces personnes seront renvoyées du Canada, qu'elles soient ou non considérées comme des réfugiés aux termes de la définition. Le Bureau des Nations unies ne condamne pas notre décision. Il la reconnaît comme étant notre droit. Toutefois, les Nations unies voudraient que l'on permette à ces personnes d'avoir accès au processus de détermination du statut de réfugié pour que l'Organisation puisse ensuite, à la veille du départ de ces personnes du Canada, nous aider à trouver un troisième pays d'accueil plutôt que de les renvoyer dans leur propre pays où elles risquent de s'exposer à des représailles. Nous sommes d'avis que le prix à payer est trop élevé pour les résultats visés. Nous pouvons très bien accepter que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés nous aide à trouver un troisième pays où nous pourrions déporter le criminel ou le terroriste. Toutefois, nous n'avons pas besoin de leur donner accès à des procédures quasi-judiciaires compliquées pour qu'elles puissent profiter de la lenteur du système et ainsi exposer le public canadien à des risques. Il y a bien d'autres façons de parvenir à cette fin plutôt que de créer des droits de procédure complexes qui devraient être réservés aux personnes qui ont véritablement besoin de la protection du Canada.

Le sénateur Grafstein: Voulez-vous dire qu'une personne qui a enfreint la loi d'un autre pays et qui a purgé une peine d'emprisonnement peut avoir accès au processus de détermination

[Text]

who have committed a crime that presents a security threat to the nation would be excluded? I do not see that interpretation in the section. It does not seem to differentiate between those who have been convicted of gross criminal offences—, and I am sure that every Canadian would agree that such people who pose such a security threat should be kept out of the country—and those who have breached laws in the particular country and wish to come here precisely because the country does not necessarily meet general civilized standards. After reading the sections, it does not appear to me that there is that differentiation. In fact, it appears it would be open to the officials of the department to exclude persons who fall into the lesser category. On the face of the statute, and not your interpretation of it, am I correct?

Mr. Girard: The face of the statute—and my colleagues can assist me on this one—says that the person is excludable from the claims process if they are convicted of a crime for which the penalty is ten years or more.

Senator Grafstein: Anywhere?

The Chairman: In any country?

Mr. Girard: No, where the equivalent offence exists under the Criminal Code. Perhaps Mr. Brush has something to say.

Senator Grafstein: Could you refer us to the section?

Mr. H. Brush, Legislative Coordinator, Department of Employment and Immigration: This point is derived from the reference to paragraph 19(1)(c) which appears in propose subparagraph 48.1(b)(i).

Senator Frith: Bill C-84 has clauses that refer to sections in the Immigration Act and such references can get confusing. Perhaps we could refer to pages in the bill so that we know where we are. What clause are you on?

Mr. Brush: We start from proposed section 48.1 of the bill on page seven.

Senator Grafstein: While we are looking, under this legislation Mahatma Gandhi would not have been admitted to Canada.

Mr. Girard: I am not sure what activities of Mahatma Gandhi's you are referring to in general. Pacifists have nothing to worry about under this bill.

Senator Grafstein: He did not pay taxes consistently for some long period of time. He was imprisoned for indeterminate periods.

The Chairman: That would be considered subversion under clause 5 of the bill.

Mr. Girard: People who would be excluded are people who would be convicted of offences which bear a prison term of ten years or more and the minister considers them to be a danger. That power to deny people access to the determination procedure for minor offences does not lie in the hands of the immigration officials.

[Traduction]

tion du statut de réfugié alors que ceux qui ont commis un crime qui constitue une menace pour la sécurité du Canada pourraient en être exclus? Ce n'est pas ce que dit cet article. Il ne semble faire aucune distinction entre ceux qui ont été reconnus coupables de crimes graves—et je suis sûr que tous les Canadiens s'entendraient pour dire que les personnes qui présentent un risque pour la sécurité ne devraient pas être admises au Canada—et ceux qui ont enfreint les lois du pays en question et qui souhaitent venir s'établir ici parce que le pays ne respecte pas nécessairement des droits généraux des citoyens. L'article ne semble pas faire une telle distinction. En fait, ce sont les fonctionnaires du ministère qui seraient chargés d'exclure les personnes qui font partie de cette catégorie de non admissible. Ai-je raison, si l'on se fonde sur la loi et non pas sur votre interprétation?

M. Girard: La loi—et mes collègues m'aider sur ce point—dispose qu'une personne peut être exclue du processus de revendication si elle a été reconnue coupable d'un acte passible d'une peine d'emprisonnement de 10 ans ou plus.

Le sénateur Grafstein: N'importe où?

La présidente: Dans n'importe quel pays?

M. Girard: Non, seulement là où des infractions équivalentes existent en vertu du Code criminel. M. Brush aurait peut-être quelque chose à ajouter là-dessus.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous nous dire de quel article il s'agit?

M. H. Brush, coordonnateur législatif, ministère de l'Emploi et de l'Immigration: Il s'agit dans ce cas-ci de l'alinéa 19(1)(c) qui paraît dans le sous-alinéa 48.1(b)(i) du projet de loi.

Le sénateur Frith: Le projet de loi C-84 contient des articles qui se rapportent à des articles de la Loi sur l'immigration. Toutes ces références embrouillent les choses. Vous pourriez peut-être nous donner le numéro de la page du projet de loi. De quel article s'agit-il?

M. Brush: Nous commençons à la page 7, à l'article 48.1 du projet de loi.

Le sénateur Grafstein: Pendant que nous cherchons, je crois que d'après ce projet de loi Mahatma Gandhi n'aurait pas été admis au Canada.

M. Girard: Je ne sais pas exactement à quelles activités de Mahatma Gandhi vous faites allusion. Les pacifistes n'ont rien à craindre des dispositions de ce projet de loi.

Le sénateur Grafstein: Il n'a pas payé ses impôts pendant longtemps et il a été emprisonné pendant des périodes indéterminées.

La présidente: Cette infraction serait considérée comme de la subversion en vertu de l'article 5 du projet de loi.

M. Girard: Les personnes qui seraient exclues sont celles qui auraient été déclarées coupables d'infractions pour lesquelles une peine d'emprisonnement de dix ans ou plus est prévue et dont le Ministre estime qu'elles constituent un danger. Le pouvoir de refuser à des personnes l'accès à la procédure de reconnaissance du statut de réfugié en raison d'infractions mineures ne relève pas des autorités de l'immigration.

[Text]

Senator Grafstein: Section 19(1)(e) seems to be a little esoteric in the sense that it not only talks about past offences, but about future offences as well. It seems to go a little too far. Section 19(1)(e) reads:

persons who have engaged in the past or who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada—

In effect, that is a future offence.

Mr. Girard: That is one of the security provisions. It does not deal with criminality per se.

Senator Grafstein: I do not follow your answer. In effect, if a person has consistently been imprisoned, such as Nelson Mandela of South Africa who has been imprisoned for 25 to 30 years, which is beyond the period suggested in the section, such a person would not be admitted. It seems to me that he would follow within those provisions and would be excluded from the refugee process.

Mr. Girard: Indeed, and he would be excluded from the convention as well. However, that does not prejudice whether something should be done for that person on a humanitarian basis. The convention itself excludes people in certain cases from the benefits.

Senator Grafstein: Let me move to the area of turn-back-at-sea. In my comments in the Senate, I questioned how the minister or his officials would be able to make a determination on the high seas as to whether or not one or many people of a particular boat load who sought to claim refugee status should be allowed to enter Canadian waters. In fact, the minister has the right, without any reasonable grounds, to turn that boat back. That would seem to offend the high commissioner as well.

Mr. Bouchard: Did you say turn back a ship without reasonable grounds?

Senator Grafstein: I am not sure on what basis you would make that determination on the high seas. Is there to be an arbitration on the high seas as to whether or not one or more people fulfill refugee claims? I do not understand how the process would work.

Mr. Bouchard: You yourself were referring before to the convention—

Senator Grafstein: I am still on the convention, Mr. Minister.

Mr. Bouchard: It seems that you would like C-84 to be lined up with the convention. The house has proposed that section 91.1 should be included in the bill which says:

... after having due regard to the safety of the vehicle and its passengers ...

and to the convention. What is meant by that is that any turn-back of a ship has to be in accordance with the Geneva

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: L'alinéa 19(1)(e) semble quelque peu ésotérique, en ce sens qu'il ne traite pas seulement d'infractions passées, mais également d'infractions à venir. Il semble un peu exagéré. Il se lit ainsi:

Les personnes qui se sont livrées à des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques au sens où cette expression s'entend au Canada, ou au sujet desquelles il y a de bonnes raisons de croire qu'elles se livreront à de tels actes—

On parle bien d'infractions à venir.

M. Girard: Il s'agit d'une des dispositions concernant les attestations de sécurité. Elle ne traite pas d'actes criminels comme tels.

Le sénateur Grafstein: Je ne saisis pas votre réponse. Qu'on pense à une personne qui a été emprisonnée à de nombreuses reprises; par exemple, Nelson Mandela, de l'Afrique du Sud, qui est emprisonné depuis 25 ou 30 ans, c'est-à-dire depuis une période supérieure à celle dont on parle dans l'alinéa, ne serait pas admis au Canada. Il me semble qu'il serait assujéti à ces dispositions et exclu du processus de reconnaissance du statut de réfugié.

M. Girard: Effectivement, et il serait également exclu en vertu des dispositions de la Convention. Toutefois, cela ne permet pas de déterminer à l'avance s'il faudrait intervenir en faveur de cette personne pour des raisons humanitaires. La Convention elle-même exclut des personnes dans certains cas.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de passer à la question du renvoi de passagers de navires en mer. Dans mes observations devant le Sénat, j'ai demandé comment le Ministre ou ses fonctionnaires pourraient déterminer en haute mer si un ou bon nombre de passagers d'un navire voulant demander le statut de réfugié devraient être autorisés à entrer dans les eaux canadiens. En fait, le Ministre a le droit, sans motifs raisonnables de renvoyer ce navire en mer. Il semble que cela offusquerait également le haut commissaire.

M. Bouchard: Avez-vous dit: renvoyer un navire sans motifs raisonnables?

Le sénateur Grafstein: Je ne sais pas sur quoi vous pourriez vous fonder pour rendre cette décision en haute mer. Doit-il y avoir un processus d'arbitrage en haute mer permettant de déterminer si une ou plusieurs personnes répondent aux conditions de revendication du statut de réfugié? Je ne saisis pas comment ce processus fonctionnerait.

M. Bouchard: Vous faisiez vous-même allusion à la Convention—

Le sénateur Grafstein: J'en parle toujours, monsieur le ministre.

M. Bouchard: Il semble que vous voudriez que le projet de loi C-84 corresponde aux dispositions de la Convention. La Chambre a proposé d'inclure dans le projet de loi un article 191.1 qui dit:

... en tenant compte de la sécurité du véhicule et de ses passagers ...

ainsi que de la Convention. Ce qu'on entend par là, c'est que tout navire renvoyé doit l'être conformément aux dispositions

[Text]

Convention. It is very clear in my mind and in that of the government, and in the legislation itself. In other words, senator, we will not turn back a ship if there is any possibility that people who are on that ship could be assessed as refugees. For example, if a ship is coming from Holland, and we have definite information that the ship left the port of Rotterdam and that the people who are on that ship have lived in Holland for four or five years, then they are obviously not people whose lives could be in danger. In other words, the legislation will give the minister the right to turn back a ship in cases where that ship is obviously not transporting people who could be considered as refugees. However, if there is any doubt that that is the case, then under the Geneva Convention it is clear that you cannot turn back a ship and land people in a country where they could be persecuted. That is always something that we will consider, and that Bill C-84 considers.

It is not the case that we could some morning decide just to board a ship for a couple of hours and turn back that ship because we felt we had the assurance that those people would not be persecuted. That is not the provision we have in Bill C-84. In fact, there is no question that we would turn back a ship that contained people who could be refugees. At that time, they will be considered to be within Canadian waters and we will take that ship to port and the usual procedure will prevail for that kind of situation.

Senator Grafstein: If I understand what the minister is saying, the minister or one of his officials boards a ship or, based on information received—directly or indirectly and not necessarily verified—looks at the material and, on his own, or based on a delegation of his authority to an official, makes that decision and there is no appeal from that decision. Am I correct in that?

Mr. Bouchard: You are correct, senator. However, when you say non-verified information, that is not correct. I can tell you that, as the Government of Canada, we will not use non-verified information in turning back a ship. I would have to be sure that the information I had could be used to turn back a ship containing people who are apparently not refugees. However, once again, if there is any doubt in my mind or in the minds of officials, then a decision must be made and that decision will be made on the basis of what we regularly do in those circumstances. This provision is put in in order to avoid those situations where there is obvious abuse of the system.

In the case of people coming from Rotterdam, if we have assurances that those people have been living in Rotterdam for five years, then they are not refugees, and everyone knows that. They are protected by the country where they were living and, if we have that assurance, we want to have the option of turning back a ship containing such people who are not refugees.

Senator Grafstein: I think I understand the purport of the minister's remarks. However, I think he also should understand that some people might be concerned that, under this bill, the minister can properly delegate that responsibility to an official and, based on the evidence presented to him, in turn

[Traduction]

de la Convention de Genève. C'est très clair dans mon esprit et dans celui du gouvernement, de même que dans le projet de loi lui-même. En d'autres termes, sénateur, nous ne renverrons pas un navire s'il existe le moindre doute que ses passagers pourraient être classés comme réfugiés. Par exemple, si un navire arrive de Hollande, et que des informations précises nous indiquent que ce navire a quitté le port de Rotterdam et que ses passagers ont vécu en Hollande pendant quatre ou cinq ans, la vie de ces passagers n'est certainement pas en danger. Autrement dit, le projet de loi autorisera le Ministre à renvoyer un navire lorsqu'il ne transporte manifestement pas des passagers qui pourraient être considérés comme des réfugiés. Toutefois, en cas de doute, il est évident que selon la Convention de Genève on ne peut pas renvoyer un navire dans un pays où ses passagers risquent d'être persécutés. Nous étudierons toujours ces cas, comme on le fait d'ailleurs dans le projet de loi C-84.

Ce qui ne veut pas dire qu'un beau matin nous ne pourrions pas décider simplement de monter à bord d'un navire pour l'examiner quelques heures et le renvoyer en pensant être certains que ses passagers ne seront pas persécutés. Ce n'est pas là le genre de disposition qui figure dans le projet de loi C-84. En réalité, il ne fait aucun doute que nous ne renverrions pas un navire dont les passagers pourraient être des réfugiés. Ils seraient alors considérés comme étant dans les eaux canadiennes et nous ferions venir le navire au port en procédant de la manière habituelle.

Le sénateur Grafstein: Si je comprends bien ce que dit le Ministre, ce dernier ou l'un de ses fonctionnaires monte à bord d'un navire ou, selon les renseignements reçus—directement ou indirectement, et ces renseignements n'étant pas nécessairement vérifiés—examine la situation et prend une décision qui est sans appel. Ai-je raison?

M. Bouchard: Vous avez raison, sénateur. Toutefois, lorsque vous dites: renseignements non vérifiés, vous faites erreur. Je puis vous dire que le gouvernement du Canada n'utilisera pas des renseignements non vérifiés pour renvoyer un navire. Il faudrait que je sois certain que les renseignements à ma disposition pourraient servir pour renvoyer un navire dont les passagers ne sont apparemment pas des réfugiés. Toutefois, je le répète, si moi-même ou mes fonctionnaires avons des doutes, il faudra prendre une décision fondée sur notre façon habituelle de procéder dans ces cas. Cette disposition est insérée dans le projet de loi afin d'éviter qu'on abuse effrontément du régime.

Pour ce qui est de personnes qui arrivent de Rotterdam, si nous sommes assurés qu'elles y ont vécu pendant cinq ans, tout le monde sait qu'elles ne sont pas des réfugiés. Elles sont protégées par le pays dans lequel elles vivaient, et, si nous en sommes assurés, nous voulons avoir la possibilité de renvoyer un navire qui n'a pas de réfugiés à son bord.

Le sénateur Grafstein: Je pense saisir l'objet des remarques du Ministre. Toutefois, il devrait également comprendre que certaines personnes craignent peut-être que, en vertu de ce projet de loi, le Ministre puisse dûment déléguer ce pouvoir à un fonctionnaire, qui, tenant compte des éléments de preuve qui

[Text]

the official can make that determination in some fashion which is not open to public scrutiny.

One of the ways of solving that problem, I think, would be to provide an amendment where the minister's decision could be subject to an appeal. Alternatively, an undertaking could be given by the minister that that decision would be taken by him and not delegated to an official. In that way, at least, Parliament could then hold the minister directly accountable for such a decision. As the bill is now crafted, the minister is not directly accountable because he delegates that responsibility to an official, which he can do under the act. As I understand it, the only provision under the act that the minister does not delegate to officials is the provision for security certificates. That is something that the minister keeps to himself and I agree with that; I think that is appropriate.

However, I wonder whether the minister and his officials might not consider the concerns that some people might have that a successor to the minister in the future might make that decision on arbitrary grounds and, based on those arbitrary grounds, that decision would not be subject to any type of appeal or, in effect, subject to any type of direct scrutiny by Parliament. It seems to me that a very simple provision could be included to provide some assurances that would support the personal assurance given by the minister on this point.

Mr. Minister, we are not the government here; we are trying, if we can, not to thwart the government's desires in this matter but, at the same time, make the bill compatible with the standards that most Canadians would feel are consistent with our traditions, as the minister has said. I personally, do not believe that it can be argued that this provision is consistent with our traditions under the charter.

Mr. Bouchard: I want to assure you, senator, that I seek your advice and your intervention in order to improve and enlighten the bill more than for any other reason. I want to tell you that it was my perception—and the perception that prevailed when we drafted that section—that the minister is accountable for the power that he delegates to the officials and that that is done under the official guidelines. These guidelines will be applied in terms of how they should be used at the time when the official has to make the decision. In other words, it will not be done arbitrarily. It will be done with reference to very specific guidelines. Also, we will keep in mind that the decision will be made only when we are absolutely sure that there is no problem in terms of the ship being in danger, or the lives of the people on the ship being in danger.

The problem we have with your proposal with respect to appeal is that that is one of the problems we have facing us now. Today, with the system that now exists, it is so easy to defer cases; it is so easy to avoid making a decision, and I think you know that. There is now a resultant very large backlog and we believe that if we do not have the opportunity of making a quick decision when we are sure that there is no possibility of danger for the people involved, then the system will not work because we will not have the tools we need with which to do it.

[Traduction]

lui sont présentés, peut à son tour prendre cette décision sans possibilité d'examen public.

À mon avis, une des façons de régler ce problème consisterait à prévoir une modification selon laquelle on pourrait en appeler de la décision du Ministre. Inversement, le Ministre pourrait s'engager à prendre lui-même cette décision et à ne pas déléguer ce pouvoir à un fonctionnaire. De cette façon, le Parlement pourrait à tout le moins tenir le Ministre directement responsable de la décision. Selon le libellé actuel du projet de loi, le Ministre n'est pas directement responsable, parce qu'il délègue cette responsabilité à un fonctionnaire, conformément à la loi. Si je comprends bien, la seule disposition de la loi dont le Ministre ne délègue pas la responsabilité à des fonctionnaires est celle qui porte sur les attestations de sécurité. C'est le Ministre qui en est chargé et je suis d'accord avec cela; je pense que c'est juste.

Toutefois, je me demande si le Ministre et ses fonctionnaires ne pourraient pas se pencher sur les préoccupations que certains pourraient avoir et selon lesquelles un futur successeur du Ministre pourrait prendre cette décision en se fondant sur des motifs arbitraires et, partant, cette décision ne ferait l'objet d'aucun appel ou d'aucun examen direct par le Parlement. Il me semble qu'on pourrait insérer dans le projet de loi une disposition très simple afin de prévoir certaines garanties à l'appui de cette donnée par le Ministre à cet égard.

Monsieur le ministre, nous ne sommes pas le gouvernement; nous tentons, dans la mesure du possible, de ne pas contrarier les désirs du gouvernement à ce sujet, mais en même temps, nous voulons que le projet de loi soit compatible avec les normes que la plupart des Canadiens jugent conformes à nos traditions, comme l'a dit le Ministre. Personnellement, je ne crois pas qu'on pourrait prétendre que cette disposition est conforme aux traditions canadiennes énoncées dans la Charte.

M. Bouchard: Je tiens à vous assurer, sénateur, que je demande vos conseils et vos interventions dans le but principal d'améliorer et de clarifier le projet de loi. Je tiens à vous dire que j'avais l'impression—et cette impression régnait quand nous avons rédigé cet article du projet de loi—que le Ministre était responsable du pouvoir qu'il délègue aux fonctionnaires et qu'il le fait selon les lignes directrices officielles. On se demandera comment appliquer ces lignes directrices lorsque le fonctionnaire devra prendre la décision. Autrement dit, il ne la prendra pas arbitrairement. Il la prendra en se référant à des lignes directrices très précises. En outre, nous tiendrons compte du fait que la décision ne sera prise que lorsque nous serons absolument certains que le navire n'est pas en danger, ou que la vie de ses passagers n'est pas en danger.

Votre proposition d'en appeler de la décision est un des problèmes que nous affrontons actuellement. Avec le régime actuel, il est tellement facile de différer les cas; d'éviter de prendre une décision, et je crois que vous le savez. Nous avons donc un arriéré très considérable, et nous pensons que si nous n'avons pas la possibilité de prendre rapidement une décision quand nous sommes certains que la vie des personnes en cause n'est pas en danger, le régime ne fonctionnera pas, car nous n'aurons pas les moyens nécessaires pour prendre cette décision.

[Text]

I would like it understood, senator, that the cases to which you are referring are not cases that we see every day. In fact, those are very exceptional cases and, once again, I do not believe that the officers will take the chance of turning back people who could be considered as refugees or whose lives could be in danger. As far as I am concerned, officers do not have the right to decide merely on their perception, and I honestly believe that we will avoid the situation that you fear.

Senator Grafstein: Again, those officials are not directly accountable to Parliament and there is no appeal process. You, Mr. Minister, are of course accountable to Parliament and if in your wisdom you think that there should not be an appeal process, I would think that a decision of that nature should be kept by the minister. However, it is for the committee to decide if that is an appropriate suggestion.

Mr. Minister, let me turn to the other question that has been troubling a lot of Canadians, and that is the issue that Senator Haidasz referred to, the breach of the Charter. There are many provisions in this bill that very good and reputable constitutional lawyers—not immigration lawyers—have felt are offensive to the Charter.

I understand that efforts have been made by the media to get access to your opinions upon which you concluded that the bill conformed to the Charter. I would like to ask you a policy question on this particular point because it has been troublesome to me. We, as senators or members of parliament, are called upon to look at legislation. We are not given access, unless we choose specifically to retain independent counsel, to the opinion of the law officers of the Crown as to the validity of the legislation as it applies to the Charter.

It is my understanding that you have used your executive privilege to withhold your opinions—the Department of Justice opinions or other legal opinions—from public scrutiny. Could the minister or his legal advisers tell us how this committee and other committees can decide, not wanting to be our own lawyers, how we should look at that question, if the law officers of the Crown refuse to give us, either on a confidential basis or otherwise, legal opinions dealing with constitutional-ity?

Mr. Black: Senator, it is my understanding that it has been a long-standing tradition that the government will not produce its legal opinions, either in parliament or to outside groups such as the media. When we talk about the Charter there is obviously room for differences of opinion. The Charter has been very widely debated. I can assure you, without going into any details, that this particular legislation has been looked at very carefully by the Department of Justice, not only by myself and the drafters, but by the people in the department who are expert in Charter matters. It is their view that the Charter is satisfied by this legislation.

Indeed, the Minister of Justice has a responsibility not to present any legislation to parliament which he believes is in contravention of the Charter. Therefore, from our point of

[Traduction]

Je voudrais que l'on comprenne, sénateur, que les cas dont vous parlez ne sont pas habituels. En fait, ils sont très exceptionnels et, je le répète, je ne crois pas que les fonctionnaires courent le risque de renvoyer des gens qui pourraient être considérés comme des réfugiés ou dont la vie pourrait être en danger. À mon avis, ces fonctionnaires n'ont pas le droit de prendre une décision en se fondant simplement sur une impression, et je crois honnêtement qu'ils éviteront de se mettre dans la situation que vous craignez.

Le sénateur Grafstein: Là encore, ces fonctionnaires ne sont pas directement responsables envers le Parlement et il n'existe aucun processus d'appel. Vous, monsieur le ministre, vous êtes bien entendu responsable devant le Parlement et si, dans votre sagesse, vous pensez qu'il ne devrait pas y avoir de processus d'appel, je crois que c'est vous seul qui devriez prendre une décision de ce genre. Toutefois, il revient au Comité de décider s'il s'agit d'une bonne suggestion.

Monsieur le Ministre, permettez-moi de passer à l'autre question qui préoccupe une foule de Canadiens; il s'agit de la violation de la Charte, dont le sénateur Haidasz a parlé. Des avocats en droit constitutionnel excellents et réputés—pas des avocats de l'immigration—ont jugé que de nombreuses dispositions du projet de loi étaient contraires à celles de la Charte.

Je sais que la presse a tenté de vous demander pourquoi vous avez conclu que le projet de loi était conforme aux dispositions de la Charte. Je voudrais vous poser une question sur ce point précis, parce qu'il me préoccupe. À titre de sénateurs ou de députés, nous sommes appelés à examiner des mesures législatives. À moins de décider expressément de retenir les services d'un avocat indépendant, nous ne pouvons pas obtenir l'opinion des juristes de la Couronne sur la validité d'une mesure législative par rapport aux dispositions de la Charte.

Je crois savoir que vous vous êtes servis de votre droit de haut fonctionnaire pour soustraire votre opinion—celle du ministère de la Justice ou d'autres opinions juridiques—à l'examen du public. Le ministre ou ses conseillers juridiques pourraient-ils nous dire comment le Comité et d'autres comités peuvent décider, puisqu'ils ne veulent pas s'improviser avocats, de la façon dont ils devraient examiner cette question, si les juristes de la Couronne refusent de leur donner, à titre confidentiel ou non, des opinions juridiques concernant le caractère constitutionnel d'une décision?

M. Black: Sénateur, une longue tradition veut que le gouvernement ne communique pas ses opinions juridiques, soit au Parlement ou à des groupes de l'extérieur, comme la presse. La Charte donne évidemment lieu à des divergences d'opinions. Elle a été très largement débattue. Je puis vous assurer, sans entrer dans les détails, que le ministère de la Justice, c'est-à-dire non seulement moi-même et les rédacteurs, mais également des employés du Ministère qui sont des experts dans les questions relatives à la Charte, a examiné très soigneusement ce projet de loi et estime qu'il est conforme aux dispositions prévues dans la Charte.

En fait, le ministre de la Justice ne doit présenter au Parlement aucune mesure législative qu'il estime contraire aux dispositions de la Charte. Par conséquent, nous sommes tout à fait convaincus que ce projet de loi sera confirmé.

[Text]

view, we are completely satisfied that this legislation would be upheld.

That is not to say that others may not have a different opinion, and it is not to say that we may not, from time to time, be proved wrong by the courts. At this point in time, this legislation has received very careful scrutiny. The comments that have been made by members of the public and others as to the constitutionality provisions have been looked at, and we are satisfied the bill conforms to the Charter.

Senator Grafstein: Let me deal with two issues. The first issue I would like to deal with is detention. Under the bill, based on an official's comment that he does not know who that claimant is, the claimant can be detained for up to 28 days. Does that seem to be in conformity with the Charter?

Mr. Black: Once again, we have looked at these particular provisions and we feel that they are. It must be remembered that we are dealing with a situation here which is somewhat different from instances of detention in other statutes. We are dealing with people who are coming to Canada from outside the country, and if these people have destroyed their documents and we do not know who they are, it obviously is going to take a considerable period of time—and this was our experience in the case of the Sikhs—until we can fingerprint these people and send these fingerprints back to their home countries for identification. There is no other way.

Viewed under those circumstances, the time limits here, we feel, do not appear excessive. It is a very different situation from other situations that have been advanced where someone is detained in Canada who has been in Canada.

We are talking about people who are coming from other countries, and we would otherwise be in the unfortunate position of having to release people about whom we know absolutely nothing, because we are not in a position under the Immigration Act to prove that they may constitute a danger to the public, which is the normal test under the Immigration Act, simply because we do not know who they are. Therefore, viewed under these circumstances, we do not feel that the time period of up to 28 days is excessive. Incidentally, the time period of 28 days is the maximum; it may be less than that in particular cases.

Senator Grafstein: I take it that the department has relied on the section of the Charter, section 1, that says there is justification in this bill; in other words, not that it conforms to the Charter but that the provisions of the bill are justified? Is that the basis upon which you are covered?

Mr. Black: Once again, the policy in my department will not allow me to go into the details of the opinion. However, I can tell you that this has been looked at, and we are satisfied that it conforms to the Charter.

Senator Grafstein: Let me read you the provisions, and then you can react. Section 10 of the charter says:

Everyone has the right on arrest or detention

[Traduction]

Ce qui ne veut pas dire que d'autres personnes n'ont pas une opinion différente et que les tribunaux ne peuvent pas de temps à autre prouver que nous avons tort. Jusqu'ici, ce projet de loi a été examiné très soigneusement. Nous avons examiné les commentaires de certains membres du public et d'autres personnes au sujet du caractère constitutionnel des dispositions, et nous sommes convaincus que le projet de loi est conforme aux dispositions de la Charte.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi d'aborder deux questions. La première traite de la détention. Selon le projet de loi, et d'après l'observation d'un fonctionnaire selon laquelle il ignore qui est le demandeur, ce dernier peut être détenu pendant au plus 28 jours. Cette situation semble-t-elle conforme aux dispositions de la Charte?

M. Black: Là encore, nous avons examiné ces dispositions précises et estimons qu'elles le sont. Il faut se rappeler que nous avons affaire à des cas quelque peu différents de cas de détention prévus dans d'autres lois. Nous avons affaire à des gens qui viennent de l'étranger, et s'ils ont détruit leurs papiers et que nous ignorons leur identité, il faudra évidemment beaucoup de temps—et c'est ce qui s'est produit dans le cas des Sikhs—avant que nous puissions prendre leurs empreintes digitales et envoyer ces dernières dans leur pays d'origine pour faire vérifier leur identité. Il n'y a aucun autre moyen de procéder.

Étant donné les circonstances, les délais ne nous semblent pas exagérés. Cette situation est très différente des cas où l'on détient une personne se trouvant déjà au Canada.

Nous parlons de personnes qui arrivent d'ailleurs, et autrement nous serions obligés de libérer des gens au sujet desquels nous ne savons absolument rien, parce que nous ne sommes pas en mesure de prouver qu'ils peuvent constituer un danger pour le public, ce qui est le critère habituel prévu dans la Loi sur l'immigration, simplement parce que nous ignorons leur identité. Étant donné les circonstances, nous n'estimons pas que le délai de 28 jours soit exagéré. Soit dit en passant, il s'agit d'un délai maximum; il peut être moins long dans certains cas.

Le sénateur Grafstein: Si je comprends bien, le Ministère s'est fié à l'article 1 de la Charte, qui indique que ce projet de loi est justifié, autrement dit, non pas qu'il est conforme aux dispositions de la Charte, mais que ses dispositions sont justifiées. Est-ce ce sur quoi vous vous fondez?

M. Black: Je le répète, la politique de mon Ministère ne me permet pas de donner des détails sur notre opinion. Toutefois, je puis vous dire qu'on a examiné le projet de loi et que nous sommes convaincus qu'il est conforme aux dispositions de la Charte.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de vous lire les dispositions, puis vous pourrez me donner votre avis. L'article 10 de la Charte se lit ainsi:

«Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention:

[Text]

- (a) to be informed promptly of the reasons therefor;
- (b) to retain and instruct counsel without delay and to be informed of that right; and
- (c) to have the validity of the detention determined by way of *habeas corpus* and to be released if the detention is not lawful.

Section 7 says:

Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

Section 9 says:

Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.

It does not say everyone who is a Canadian citizen; it does not say everyone who may or may not have a proper claim. It says "everyone".

I understand the strictures of your minister and executive privilege on legal affairs, but we are here in open forum to see if we can satisfy ourselves that this bill conforms. Tell me, under those provisions, how this bill conforms.

Mr. Black: Once again, without going into the details of the advice that we received—

Senator Grafstein: Please go into the details. Please do not spare us the details.

Mr. Black: I am afraid I am not permitted to do that.

Senator Grafstein: I am talking about the detail of a particular provision.

Mr. Black: I can agree with you that the courts have said that the Charter protection is not simply limited to Canadian citizens or permanent residents. That has been said quite clearly. However, in one of the sections that you mentioned, section 9, there are words that are subject to interpretation. For example, what does the word "arbitrarily" mean in section 9? That is something that the courts will have to determine. I do not think that it is open and shut. Simply because somebody is detained for a somewhat longer period than normal does not constitute arbitrary detention.

Senator Grafstein: When Mr. Justice MacDonald did his investigation of the RCMP dealing with the War Measures Act, after a very long and intensive examination he came to the conclusion that seven days for detention in wartime was a reasonable period. This seems to go well beyond that standard established for wartime.

Notwithstanding the difficulties of obtaining a person's identity, it seems like an extraordinary period and extraordinary power to put in the hands of a delegated official. It is not in the hands of the minister. The minister passes this off to an official and the official makes that decision without appeal.

Mr. Girard: I would like to put your remarks into context, senator. We are not requiring people to prove something that is beyond their control. Rather, we are dealing with people who

[Traduction]

- a) d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention;
- b) d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit;
- c) de faire contrôler, par *habeas corpus*, la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération.

L'article 7 se lit ainsi:

Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

L'article 9 se lit ainsi:

Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.

On ne parle pas ici de tout citoyen canadien ou de quelqu'un qui a peut-être une revendication fondée. On dit: «chacun».

Je comprends les restrictions imposées à votre ministre et au privilège des hauts fonctionnaires sur les questions juridiques, mais nous sommes ici dans une tribune libre pour nous assurer que ce projet de loi est conforme aux dispositions de la Charte. Dites-moi s'il l'est.

M. Black: Je le répète, sans entrer dans les détails des conseils que nous avons reçus—

Le sénateur Grafstein: Je vous prie d'entrer dans les détails. Surtout, ne nous épargnez pas les détails.

M. Black: Je crains de ne pas y être autorisé.

Le sénateur Grafstein: Je parle des détails d'une disposition en particulier.

M. Black: Je conviens avec vous que les tribunaux ont décidé que la protection conférée par la Charte ne se limite pas simplement aux citoyens canadiens ou à des résidents permanents. On l'a énoncé très clairement. Toutefois, dans un des articles que vous mentionnez, l'article 9, certains termes peuvent être sujets à interprétation. Par exemple, que veut dire le mot «arbitraires»? Il reviendra aux tribunaux d'en décider. Je ne crois pas qu'on puisse trancher facilement. Une détention plus longue que d'habitude ne constitue pas nécessairement une détention arbitraire.

Le sénateur Grafstein: Quand M. le juge MacDonald a enquêté sur les agissements de la GRC dans le cadre de la Loi sur les mesures de guerre, après un examen très long et intensif, il est arrivé à la conclusion que, en temps de guerre, sept jours de détention constituait une période raisonnable. La période dont nous parlons ici semble beaucoup plus longue que la norme établie en prévision du temps de guerre.

Bien qu'il soit difficile d'obtenir l'identité d'un étranger, il semble qu'il s'agisse là d'une période très longue, et d'un pouvoir exceptionnel à confier à un fonctionnaire délégué. Le ministre n'applique pas ce pouvoir. Il le délègue à un fonctionnaire qui prend cette décision sans appel.

M. Girard: J'aimerais replacer vos remarques dans leur contexte, sénateur. Nous n'exigeons pas des gens qu'ils prouvent quelque chose qui leur échappe. Au contraire, nous avons

[Text]

board an aircraft in a jurisdiction outside Canada, and in so boarding present a document. When they arrive at a Canadian port of entry they have nothing at all. They have no document, no ticket, no counterfoil, nothing to show who they are where they came from. It is under those circumstances that there is an initial detention for seven days and, if, during that period nothing further has been produced by the individual or discovered by us, the minister can invoke the certificate for a further 21 days. But at any time during that period when satisfactory evidence becomes available, of course there is provision for release. We would submit, with respect to the arguments as to whether this constitutes arbitrary detention, that the issue itself is affected by the individual concerned.

Other testimony given before the House of Commons committee indicated that it is impossible for someone to get on an aircraft and travel to Canada without showing some kind of documentation. That documentation may not be the passenger's—it may be a forgery—but some kind of documentation is required. Therefore, the 500 to 700 people who arrive every month at Mirabel and Pearson International Airport without any documents are either concealing them or have destroyed them enroute.

Senator Grafstein: I apologize to the other members of the committee for going on so late. I would like to come back to this subject, but I now defer to Senator Haidasz who permitted me to ask a supplementary question.

Senator Haidasz: May I continue with my short question?

The Chairman: Yes, but please keep in mind that we have only 20 minutes left and there are other senators who wish to ask questions.

Senator Haidasz: My question relates to the admissibility of a refugee under Bill C-84. Is the admissibility criterion going to be different from what it has been before? In other words, will a prospective immigrant, who has legal status, have to meet certain standards? You have referred to the national security of Canada and to the safety of Canadians. Will prospective legal immigrants also be refused admission because of certain communicable diseases, such as AIDS, TB, syphilis, and so forth? Will there be different treatment of a refugee under this legislation and the treatment of a prospective, legal immigrant going through the usual channels?

Mr. Bouchard: There will be no change in the standard.

Senator Haidasz: That means that a refugee here has to go through the medical tests?

Mr. Bouchard: That refugee would have to go through the medical tests that have already been requested for immigrants. We test for syphilis and tuberculosis. We do not test for AIDS yet in Canada. We do not test for AIDS regarding immigrants or regarding refugees. Please excuse me for not using specific medical terms, but we do not test for AIDS yet. We will impose the same tests for refugees that we will use for immigrants.

Senator Haidasz: Thank you.

[Traduction]

affaire à des gens qui montent à bord d'un avion à l'étranger et qui doivent, pour ce faire, présenter un titre de transport. Lorsqu'ils se présentent à un port d'entrée au Canada ils n'ont rien à présenter. Ils ne possèdent aucun titre, aucun billet, aucun talon, rien révélant leur identité ou leur pays d'origine. Dans ce cas, nous les détenons pendant sept jours. Si au cours de cette période, la personne ne produit aucun document ou que nous n'en découvrons aucun, le Ministre peut recourir à l'attestation pour 21 autres jours. Il va sans dire qu'on prévoit la libération de ces gens à n'importe quel moment au cours de cette période à condition d'avoir obtenu des preuves satisfaisantes. Nous estimons, lorsqu'il s'agit de déterminer si cela constitue une détention arbitraire, que la question elle-même dépend de la personne en cause.

D'autres témoins qui ont comparu devant le Comité de la Chambre des communes ont signalé qu'il est impossible de monter à bord d'un avion et de se rendre au Canada sans produire un titre de transport quelconque. Il se peut que ce titre n'appartienne pas au passager—il peut s'agir d'un faux—mais un titre est exigé. Ainsi, les quelque 500 à 700 personnes qui arrivent tous les mois à Mirabel et à l'Aéroport international Pearson sans titres de transport, les ont cachés soit détruits en cours de route.

Le sénateur Grafstein: Je m'excuse auprès des autres membres du Comité d'insister. J'aimerais revenir sur ce sujet, mais je cède maintenant la parole au sénateur Haidasz qui m'a permis de poser une question supplémentaire.

Le sénateur Haidasz: Puis-je poursuivre ma courte question?

La présidente: Oui, mais n'oubliez pas s'il vous plaît qu'il ne nous reste que 20 minutes et que d'autres sénateurs veulent poser des questions.

Le sénateur Haidasz: Ma question porte sur l'admissibilité d'un réfugié aux termes du projet de loi C-84. Le critère d'admissibilité sera-t-il le même qu'auparavant? Autrement dit, un immigrant éventuel, qui satisfait aux exigences de la loi, doit-il respecter certains critères? Vous avez parlé de la sécurité nationale du Canada et de la sécurité des Canadiens. Refusera-t-on de futurs immigrants légitimes en raison de certaines maladies transmissibles comme le SIDA, la tuberculose et la syphilis? En vertu de cette loi, traitera-t-on différemment un réfugié au sens de cette loi ou un futur immigrant légitime qui suit la filière habituelle?

M. Bouchard: Aucun changement ne sera apporté aux critères.

Le sénateur Haidasz: Cela signifie qu'un réfugié doit subir un examen médical?

M. Bouchard: Ce réfugié devra subir les examens médicaux déjà exigés des immigrants. Nous faisons passer des tests de dépistage de la syphilis et de la tuberculose. Nous ne le faisons pas encore pour le SIDA. Ni les immigrants ni les réfugiés ne subissent de test de dépistage du SIDA. Veuillez m'excuser de ne pas utiliser les termes médicaux précis, mais nous ne faisons pas encore passer de test de dépistage du SIDA. Nous imposons aux réfugiés les mêmes tests qu'aux immigrants.

Le sénateur Haidasz: Merci.

[Text]

Senator Frith: I am pleased to see that the minister has taken the time to give us the basic thrust of this legislation. I think it is clear that the basic thrust of this legislation has wide support. The minister has described who it is aimed at, and has stated that it is aimed at "obvious illegal immigrants", who are manipulating the system to their own advantage. I know that that is the aim of the legislation. I think that does have wide support.

But we have received many representations on this legislation. I have received piles of letters and telegrams regarding this legislation. It seems to me that those letters and telegrams are not from people that the legislation is aimed at, but who think, nevertheless, that they will be hit. I should like to make it clear that I have no quarrel with the basic thrust of the legislation. I do not think that the people who have made those representations have any quarrel with the basic thrust of the legislation and the basic target of the legislation.

As you say on page 6 of your opening comments:

—this legislation is geared towards specific targets. It is aimed at those who assist others to enter Canada without travel documents—

And so forth.

Now, this may be something that only applies metaphorically, but there is a doctrine of law called transferred intent. If a person aims a gun at somebody and shoots them, and in the process also shoots someone else, that person cannot claim that they did not intend to hit the other person. That seems to be what concerns those who have written the many letters and telegrams to us.

Let me take one example and ask you or your advisers to comment on it. I sent the original of this letter to the clerk. This is from a professor of law at York University, who is also active with the church. If you can solve his problem, I think you can solve the problems of others. The letter states, in part, as follows:

I am also Chairperson of the Outreach Committee at the Anglican Church of the Redeemer. As part of the outreach programme, the church recently sponsored a refugee family from El Salvador.

The family which we sponsored consists of a mother and three children. The father was kidnapped and murdered by the El Salvador military because he belonged to a labour union. The rest of the family was told to leave, or face the same fate. Fortunately, our family left; villagers who remained were all eventually murdered, including women and children. Our family made their way to the U.S., where they applied for refugee status. Because the U.S. does not want to publicize the atrocities perpetrated by the Salvadorian government, most Salvadorian refugee claimants in the U.S. are eventually deported back to El Salvador, where they face almost certain death. Our family applied to the Canadian authorities for refugee status, and was accepted, conditional on a sponsoring group

[Traduction]

Le sénateur Frith: Je suis heureux de constater que le ministre nous a fait part de l'idée force de ce projet de loi. Je crois qu'il est évident que celle-ci est largement approuvée. Le ministre a décrit le groupe cible et nous a dit qu'il s'agissait des immigrants illégaux notoires qui profitent des échappatoires du système. Je sais qu'il s'agit là de l'objectif principal du projet de loi, et qu'il est très généralement approuvé.

Mais nous avons reçu de nombreux avis sur ce projet de loi. J'ai reçu des montagnes de lettres et de télégrammes à ce sujet qui ne proviennent pas, il me semble, de personnes visées par le projet de loi mais qui croient néanmoins qu'elles en seront affectées. Je veux que l'on comprenne bien que je ne trouve rien à redire à l'idée force du projet de loi. Je ne crois pas que ceux qui ont exposé leurs vues ont quelque chose à redire à l'égard de l'idée force et de l'objectif fondamental du projet de loi.

Comme vous le dites à la page 6 de votre déclaration préliminaire:

—ce projet de loi vise des groupes cibles précis. Il vise ceux qui aident d'autres personnes à entrer au Canada sans titre de transport—

Et ainsi de suite.

Maintenant, il se peut que ce soit quelque chose qui ne s'applique que métaphoriquement, mais il existe une doctrine de droit appelée le transfert d'intention. Si une personne menace quelqu'un d'une arme et fait feu sur elle, et que dans le feu de l'action elle tue quelqu'un d'autre, elle ne peut prétendre qu'elle n'avait pas l'intention de tirer sur l'autre personne. Cela semble être la préoccupation de tous ceux qui nous ont écrit.

Permettez-moi de prendre un exemple et de vous demander, ainsi qu'à vos conseillers, ce que vous en pensez. J'ai fait parvenir l'original de cette lettre au greffier. Elle vient d'un professeur de droit de l'Université York qui prend une part active à la vie paroissiale. Si vous pouvez trouver une solution à son problème, je crois que vous en réglez beaucoup d'autres. Voici donc un extrait de cette lettre:

Je suis également président du Comité d'action directe dans la collectivité de l'église anglicane de Redeemer. Dans le cadre de ce programme, l'église a récemment parrainé une famille de réfugiés du Salvador.

La famille est constituée de la mère et de ses trois enfants. Le père a été enlevé et assassiné par l'armée salvadorienne parce qu'il faisait partie d'un syndicat. Le reste de la famille a été prié de quitter le pays si elle ne voulait pas subir le même sort. Notre famille a heureusement réussi à quitter le pays, mais tous les villageois qui sont restés ont finalement été assassinés, y compris les femmes et les enfants. Notre famille a réussi à entrer aux États-Unis où elle a réclamé le statut de réfugié. Les États-Unis ne voulant pas faire de publicité autour des atrocités commises par le gouvernement salvadorien, la plupart des réfugiés salvadoriens qui réclament le statut aux États-Unis sont finalement renvoyés au Salvador où les attend pour ainsi dire une mort certaine. Notre famille s'est adressée aux autorités canadiennes en revendiquant

Text]

being found. A church group in the U.S. made contact with our church, and we agreed to sponsor the family.

Did this man break any law when he did that?

Mr. Bouchard: Absolutely not. I congratulate that man.

Senator Frith: He is concerned that if the U.S. were declared a safe third country—is it considered a safe third country?

Mr. Bouchard: If you agree with me, I do not have time to comment on Bill C-55. The safe third country concept is specifically contained in Bill C-55.

Senator Frith: And it has nothing to do with Bill C-84?

Mr. Bouchard: No—I am sorry; we would have to put together all of those amendments in the same Immigration Act, but in terms of examination, I think we have to refer the question of a safe third country to Bill C-55.

Senator Frith: So, if Bill C-84 is passed, this person will be no difficulty?

Mr. Bouchard: Absolutely not. If, for example, that family referred to a Canadian church group by a United States church group, the family will belong to that unlimited category of people sponsored by churches or individuals. We can obtain as many people as we want in terms of sponsoring that kind of family.

While we are targeting very specifically in terms of Bill C-84, it is to curb those who organize groups who come into Canada without documentation, and only those on which we have absolute evidence that they want to abuse the laws of the country. That provision in the law is contained in the 1978 legislation, yet we have never prosecuted those people. Why did we not prosecute those people? Because who we targeted at that time—and the same exposure will apply in this new legislation—were those who encouraged or helped people get into Canada with no documentation. In that case, it is evident those people want to abuse the system.

Senator Frith: If an American church group had organized another family from that same village and that family had no documentation, would they be subject to prosecution if Bill C-84 were passed?

Mr. Bouchard: No.

Senator Frith: Why not? Is it just because they are not obvious?

Mr. Bouchard: We have a lot of abusers, undocumented people who are organizing groups to come to Canada clandestinely.

Senator Frith: I am talking about churches.

Mr. Bouchard: This has been in place for ten years. It is not new. Bill C-84 does not create a new exposure for people who are sponsoring so-called refugees to come to Canada.

[Traduction]

le statut de réfugié. Elle a été acceptée à condition qu'un groupe accepte de la parrainer. Un groupe confessionnel des États-Unis a communiqué avec notre église et nous avons accepté de parrainer la famille.

Cet homme a-t-il contrevenu à une loi quelconque en agissant de la sorte?

M. Bouchard: Je le félicite.

Le sénateur Frith: Il craint que si les États-Unis sont déclarés comme pays tiers désigné comme sûr—considère-t-on les États-Unis comme pays tiers désigné comme sûr?

M. Bouchard: Si vous êtes d'accord avec moi, je n'ai pas le temps de commenter le projet de loi C-55. Le concept du pays tiers désigné comme sûr y est précisément défini.

Le sénateur Frith: Et cela n'a rien à voir avec le projet de loi C-84?

M. Bouchard: Non, je suis désolé; il nous faudrait rassembler toutes ces modifications dans la même Loi sur l'immigration, mais pour ce qui est de l'examen, je crois qu'il faut nous reporter au projet de loi C-55 pour ce qui est de la question d'un pays tiers désigné comme sûr.

Le sénateur Frith: Ainsi, si le projet de loi C-84 est adopté, cette personne n'aura aucun problème.

M. Bouchard: Aucun. Si, par exemple, cette famille est dirigée vers un groupe confessionnel canadien par un groupe confessionnel américain, elle entrera dans cette catégorie illimitée de personnes parrainées par des églises ou des personnes. Lorsqu'il s'agit de parrainer ce genre de familles, nous pouvons faire venir autant de gens que nous voulons.

Pour ce qui est du projet de loi C-84, nous visons ceux qui font entrer au Canada des groupes de personnes non munies d'un titre de transport et uniquement ceux contre lesquels nous avons des preuves absolues qu'ils cherchent à contourner nos lois. Cette disposition figure dans la loi de 1978; pourtant nous n'avons jamais poursuivi ces personnes. Pourquoi ne l'avons nous pas fait? Parce que les personnes que nous visions alors—et il en sera de même dans ce nouveau projet de loi—étaient celles qui incitaient ou aidaient des gens à entrer au Canada sans papiers. Dans ce cas, il n'y a pas de doute qu'ils cherchent à abuser du système.

Le sénateur Frith: Si le groupe américain avait pris des dispositions pour une autre famille de ce même village ne possédant pas les documents nécessaires, pourrait-on alors tenter des poursuites contre elle en vertu de la nouvelle loi?

M. Bouchard: Non.

Le sénateur Frith: Pourquoi? Est-ce simplement parce que ce n'est pas évident?

M. Bouchard: Nous avons affaire à quantités de fraudeurs, des gens sans papiers qui organisent des groupes et les transportent clandestinement au Canada.

Le sénateur Frith: Je parle des églises.

M. Bouchard: Cette disposition existe depuis dix ans. Elle n'est pas nouvelle. Le projet de loi C-84 ne met pas en danger les personnes qui parrainent au Canada des réfugiés.

[Text]

Senator Frith: I understand that, but it is hard for us, as legislators, to acknowledge that they were already breaking the law but nobody prosecuted them and to say that we are not now going to prosecute them even though they are still breaking the law. If they are still breaking the law, why do you need an amendment? Clause 9 stipulates that section 95.1 will state:

95.1 Every person who knowingly organizes, induces, aids or abets or attempts to organize, induce, aid or abet the coming into Canada of a person who is not in possession of a valid and subsisting visa, passport or travel document where one is required by this Act or the regulations is guilty of an offence and is liable

(a) on conviction on indictment, to a fine not exceeding ten thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding five years, or to both; or

(b) on summary conviction, to a fine not exceeding two thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both.

I do not understand the argument of saying that these people are already breaking the law if they do that, but that we will amend the law so that they will still be breaking the law but that it is all right because we did not prosecute them before and we are not going to prosecute them now.

When we hear from them, I will have difficulty explaining to these people why they are breaking the law now and telling them that there will be no difference because, although they will still be breaking the law, they will not be prosecuted. If that is the case, why did we amend it?

Supposing Judge Clyne's group comes along and demands that we prosecute these people. How can we not prosecute them? This is assuming they are not white, of course.

Mr. Bouchard: Since 1978, the Immigration Act has included a provision to prosecute those who help undocumented people to come to Canada, and we never applied that. The question is: What is the exact purpose of Bill C-84?

Senator Frith: I know what it is.

Mr. Bouchard: In the preamble of Bill C-84 you have very specific targets. Clause 1 says that section 2.1 of the legislation will read:

(a) to preserve for persons in genuine need of protection access to the procedures for determining refugee claims;

(b) to control widespread abuse of the procedures . . .

In other words, you do not have a different exposure in Bill C-84 which refers to churches or others. The intention of the amendments is to increase the penalties and to highlight the offences for those who abuse the system. That is the goal of this legislation.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Je comprends, mais il est difficile pour nous, en tant que législateurs, de reconnaître qu'ils contrevenaient déjà à la loi, mais que personne ne les a poursuivis et de dire que nous n'allons pas sévir maintenant, même s'ils continuent à contrevenir à la loi. S'ils continuent à contrevenir à la loi, pourquoi avons-nous besoin d'une modification? La clause 9 dispose que l'article 95,1 se lira comme suit:

Toute personne qui, sciemment, incite, aide ou encourage ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne non munie d'un visa, d'un passeport ou d'un titre de voyage en cours de validité requis en vertu de la présente loi ou des règlements à entrer au Canada, ou organise ou tente d'organiser l'entrée d'une telle personne au Canada, commet une infraction et est passible:

a) sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation, d'une amende d'au plus dix mille dollars et d'un emprisonnement d'au plus cinq ans, ou de l'une de ces peines;

b) sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende d'au plus deux mille dollars et d'un emprisonnement d'au plus six mois, ou de l'une de ces peines.

Je ne comprends pas l'argument voulant que ces personnes contreviennent déjà à la loi si elles agissent de la sorte mais que nous modifierons la loi de sorte qu'elles continueront à y contrevenir mais que cela ne pose pas de problème puisque nous ne les avons pas poursuivies auparavant et que nous ne le ferons pas maintenant.

Lorsque nous aurons affaire à eux, j'aurai de la difficulté à leur expliquer pourquoi ils contreviennent maintenant à la loi et à leur dire que cela ne fait aucune différence étant donné que, même s'ils continuent à contrevenir à la loi, nous ne les poursuivrons pas. Si c'est le cas, pourquoi alors modifier la loi?

À supposer que le groupe du juge Clyne vienne nous voir et nous demande de poursuivre ces personnes. Comment pouvons-nous ne pas les poursuivre? C'est supposer qu'elles sont coupables il va sans dire!

M. Bouchard: Depuis 1978, la Loi de l'immigration comporte une disposition prévoyant des poursuites contre ceux qui aident des gens sans papiers à entrer au Canada et nous ne l'avons jamais appliquée. La question est la suivante: quel est le véritable objectif du projet de loi C-84?

Le sénateur Frith: Je le connais.

M. Bouchard: Le préambule du projet de loi C-84 contient des objectifs très précis. L'article 1 dispose que l'article 2.1 de la Loi se lira comme suit:

de préserver pour les personnes qui ont véritablement besoin de protection l'accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié . . .

Autrement dit, les choses ne changent pas tellement dans le projet de loi C-84 pour les églises ou d'autres organismes. On vise par là à accroître les peines et à mettre en lumière les infractions pour ceux qui abusent du système. C'est l'objet de ce projet de loi.

[Text]

Senator Frith: We accept and support that goal; that is why I made that clear. I am not arguing with the need to deal with abuse.

However, if these people came to me and asked me to defend them on a charge that was laid under this legislation, I do not know of any lawyer who would think he would have much of a chance because of a preamble or because of an intention.

I hope, Mr. Minister, because of our shortage of time and because of your shortage of time, you will be able to come back with your officials after we have heard from some of these people. I wanted to give you a sample of the questions we might put to you so that you would have an opportunity to respond, and you have certainly done so. I think I understand your position, although I do not know that I am convinced by it.

I do not want to hold us up any longer but I do hope you will be able to come back because we will have to listen to these people. One of the values of having you here before these people appear, it seems to me, is that they will have had the benefit of what you have said by being able to read the testimony and, perhaps, they will be reassured.

Mr. Bouchard: My people will be available to appear before you.

Before leaving, however, I would like to refer to the question of prosecution. Because we have in our legislation the ability to do something, it does not mean that we will do something against people that we do not target. For ten years we have had the ability to prosecute these people, but we have not proceeded to do so. I think it is the tradition in this country that we do not want to target people who are helping genuine refugees. Nobody in this country wants that. We want to deal with abusers.

While drafting clauses 95.1, 95.2, 95.3 and 95.4, we tried to find wording which would permit us to exclude groups or organizations from prosecution. I think everyone here wants to see abusers to be prosecuted. Every time we tried to change the wording, we realized that, in some way, we were opening some loophole which an abuser could use to counter the legislation. That would be a disaster.

I gave my colleague in the house, Mr. Marchi, an example of this by trying to define what we call a "church." We have 50 or 60 different churches in Canada. We were not talking in terms of commercial goals. Terrorist organizations do not have a commercial purpose.

As soon as we attempted to put a limit in the legislation, we were opening the door to loopholes, and everyone understands that.

Senator Frith: It also means that, by going after the abusers, you run the risk of catching some genuine ones.

Mr. Bouchard: We never did.

Senator Frith: You said that you were unable to find a definition or a way of phrasing it so that you could protect the genuine ones and still catch the abusers. I understand that is difficult.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Nous acceptons et approuvons cet objectif; c'est la raison pour laquelle je l'ai bien fait comprendre. Je ne mets pas en doute la nécessité de mettre fin aux abus.

Toutefois, si ces personnes venaient me voir et me demandaient de les défendre contre une accusation découlant de cette loi, je ne connais aucun avocat estimant avoir une chance en se fondant sur un préambule ou une intention.

J'espère, monsieur le ministre, étant donné notre manque de temps et de votre manque de temps, que vous pourrez revenir avec vos fonctionnaires après que nous aurons entendu certaines de ces personnes. Je voulais vous donner un échantillonnage des questions que nous pourrions vous poser afin de vous donner l'occasion d'y répondre et c'est ce que vous avez fait. Je crois comprendre votre position, même si je ne pense pas être convaincu. Je ne veux pas vous retenir plus longtemps, mais j'espère que vous pourrez revenir étant donné qu'il nous faut entendre ces personnes. L'un des avantages de votre comparution préalable, selon moi, c'est que les témoins auront pu également profiter de vos déclarations en lisant les témoignages et seront peut-être rassurés.

M. Bouchard: Les hauts fonctionnaires de mon ministère seront à votre disposition.

Avant de terminer, toutefois, j'aimerais que nous abordions la question des poursuites. Parce que notre loi nous permet certaines décisions, cela ne veut pas dire que nous ferons quelque chose contre des personnes que nous ne visons pas. Depuis dix ans nous pouvons poursuivre ces personnes et nous ne nous sommes pas prévalus de ce droit. Je pense que traditionnellement dans ce pays, nous ne voulons pas viser les personnes qui aident les véritables réfugiés. Personne ici ne le veut. Nous voulons nous attaquer aux fraudeurs.

Lors de la rédaction des articles 95.1, 95.2, 95.3 et 95.4 nous avons essayé de trouver une formule nous permettant d'exclure de poursuites certains groupes et organismes. Je crois que tout le monde ici veut que l'on poursuive les fraudeurs. Toutes les fois que nous avons tenté de modifier le libellé, nous nous sommes rendu compte que, d'une certaine façon, nous créerions une échappatoire quelconque dont pourrait profiter un fraudeur pour contourner la loi. Ce serait un désastre.

J'en ai donné à mon collègue à la Chambre, M. Marchi, un exemple en essayant de définir ce que nous appelons une «église». Nous comptons ici au Canada entre 50 et 60 différentes églises. Nous ne parlions pas d'objectifs commerciaux. Les organisations terroristes n'ont pas d'objectif commercial.

Toutes les fois que nous essayions de fixer une limite dans la loi, nous ouvrons la porte à des échappatoires et tout le monde comprend cela.

Le sénateur Frith: Cela signifie également que, en visant les fraudeurs, vous courez le risque d'attraper quelques véritables réfugiés.

M. Bouchard: Nous ne l'avons jamais fait.

Le sénateur Frith: Vous avez dit ne pas avoir réussi à trouver une définition ou un libellé qui pourrait protéger les véritables réfugiés et d'attraper malgré tout les fraudeurs. Je comprends que c'est difficile. La raison pour laquelle vous ne

[Text]

Perhaps the reason you cannot is because it is not possible to do so, and that is one of the problems of living in a free society.

Mr. Bouchard: May I be permitted to ask a question?

Senator Frith: As long as we can answer it.

Mr. Bouchard: Why would we prosecute people now with that legislation which has the same provisions we had before? We do not change the provisions. We change the offences; we change the fines; and we change the targets, but we do not change the provisions. Why would we prosecute people now when we never did before with the same legislation?

Senator Frith: We have been over that this morning.

The Chairman: We will have to ponder your question, Mr. Minister. We have only a couple of minutes left and I believe that Senator Fairbairn has a short intervention.

Senator Fairbairn: Yes, it will be short. I thank you for coming this morning, Mr. Minister.

I have the feeling that we have been listening to a discussion or a debate this morning that may be destined to take place in courtrooms across the country. Indeed, in your comments this morning you accepted that there will be court challenges.

Given the fact that there may be lawyers from one end of this country to the other who are waiting to go to court, I am wondering whether the government might consider a reference now to the Supreme Court of Canada on the constitutionality of this legislation, particularly in terms of the Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Bouchard: My personal opinion is that when we say that we agree there will be challenges, we do not have any choice.

I have been in Ottawa for the last three years. I was with the Department of Transport and with the Secretary of State. When I was with the Secretary of State, particularly, we did deal with the Charter of Rights and Freedoms. It is usual in this country to challenge legislation and frequently we do. On the other hand, we honestly believe that the legislation is safe, in terms of the challenge before the courts.

The third reason, senator, is that for me the legislation is urgent, in terms of what we could face. For instance, the day before yesterday in Toronto we arrested presumably two abusers of the system; and last week I had to impose visas with respect to two countries, namely, Bolivia and Honduras. There are many other countries that we are looking at with regard to that. We believe that the procedure could be long and expensive in terms of what we need for that legislation, and that is the reason why we believe that we have to move forward with this legislation as soon as possible, since the challenge before the courts could be lengthy and frustrating with regard to what we would do with that legislation.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. I think we have now exhausted the time available this morning. It is obvious that we still have a number of concerns. I hope that if we are

[Traduction]

pouvez y parvenir, c'est peut-être parce que c'est impossible et que c'est l'un des problèmes inhérent au fait de vivre dans une société libre.

M. Bouchard: Me permettez-vous de poser une question?

Le sénateur Frith: Pourvu que nous puissions y répondre.

M. Bouchard: Pourquoi poursuivriez-vous maintenant des gens en vertu de cette loi contenant les mêmes dispositions que la précédente? Nous ne modifions pas les dispositions mais les infractions, les amendes et les cibles. Nous ne touchons pas aux dispositions. Pourquoi voudriez-vous poursuivre maintenant des gens alors que nous ne l'avons jamais fait auparavant en vertu de la même loi?

Le sénateur Frith: Nous en avons parlé ce matin.

La présidente: Nous devons réfléchir à votre question, monsieur le ministre. Il ne nous reste que quelques minutes et je crois que la sénatrice Fairbairn aimerait dire petit mot.

Le sénateur Fairbairn: Oui, ce sera court. Permettez-moi de vous remercier d'être venu ce matin, monsieur le ministre.

J'ai l'impression que nous avons entendu ce matin un débat ou une discussion qui est peut-être destinée à se répéter devant les tribunaux du pays. En fait, et au cours de votre témoignage ce matin, vous avez convenu qu'il y aurait poursuites devant les tribunaux.

Compte tenu du fait qu'il y a peut-être dans tout le pays des avocats qui attendent pour intenter des poursuites devant les tribunaux, je me demande si le gouvernement pourrait demander à l'heure actuelle à la Cour suprême du Canada de se prononcer sur la constitutionnalité de ce projet de loi, par rapport à la Charte des droits et libertés.

M. Bouchard: J'estime que lorsque nous disons que nous convenons qu'il y aura des contestations, nous n'avons pas le choix.

Je suis à Ottawa depuis trois ans. J'ai travaillé aux Transports et au Secrétariat d'État. Lorsque j'étais au Secrétariat d'État, nous nous sommes occupés de la Charte des droits et libertés. La coutume veut dans ce pays, que nous puissions contester la loi, et nous le faisons fréquemment. D'autre part, nous croyons en toute honnêteté que le projet de loi est solide, du moins en ce qui concerne les contestations devant les tribunaux.

La troisième raison, sénatrice, c'est que j'estime qu'il faut adopter ce projet de loi de toute urgence. Par exemple, avant-hier, à Toronto, nous avons arrêté deux présumés fraudeurs; la semaine dernière, j'ai dû imposer l'obtention de visas à deux pays, la Bolivie et le Honduras. Il y a beaucoup d'autres pays pour lesquels nous songeons à le faire. À notre avis, comme le processus risque d'être long et coûteux, nous estimons qu'il faut adopter ce projet de loi dans les plus brefs délais étant donné que les contestations devant les tribunaux pourraient être interminables et décourageantes à l'égard des mesures que nous pourrions prendre.

La présidente: Merci, monsieur le ministre. Je crois que nous avons épuisé tout le temps dont nous disposons ce matin. Il est évident qu'il reste un certain nombre de problèmes.

[Text]

able to satisfy them in the ensuing weeks from hearing other witnesses and from our own further study of the bill, you or our officials will be prepared to return to answer any further questions we may have.

Mr. Bouchard: Unfortunately I myself will not be available because I will be out of Canada for the next two weeks. But my officers will be available. I will be meeting with the Commissioner for Refugees in Geneva on Thursday.

The Chairman: Mr. Minister, on your return we will be interested to hear the outcome of that meeting, as to whether the commissioner is happy with this legislation as it now stands. In the meantime we thank you for your appearance here this morning.

Mr. Bouchard: We are pleased to be here.

The Chairman: That concludes this morning's meeting. The committee adjourned.

[Traduction]

J'espère que si nous ne parvenons pas à les résoudre dans les semaines qui suivent après avoir entendu d'autres témoins et procédé à l'étude du projet de loi, vous et les hauts fonctionnaires de votre ministère serez disposés à revenir pour répondre aux questions que nous pourrions avoir.

M. Bouchard: Malheureusement, je ne pourrai venir car je serai à l'étranger au cours des deux prochaines semaines. Les hauts fonctionnaires de mon ministère y seront. Je rencontre le Commissaire des réfugiés à Genève jeudi.

La présidente: Monsieur le ministre, à votre retour, nous aimerions connaître l'issue de cette rencontre, à savoir si le Commissaire est satisfait du projet de loi dans sa forme actuelle. Entre-temps, nous vous remercions d'avoir comparu ce matin.

M. Bouchard: Ce fut un plaisir.

La présidente: Voilà qui conclut la séance de ce matin. Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Employment and Immigration:

Mr. M. H. Brush, Legislative Coordinator;
Mr. Raphaël Girard, Coordinator, Refugee Task Force;

and
Mr. Warren Black, General Counsel.

Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:

M. M. H. Brush, coordonnateur législatif;
M. Raphaël Girard, coordonnateur, Groupe de travail sur
les réfugiés;

et
M. Warren Black, avocat général.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques et
constitutionnelles**

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, September 23, 1987

Le mercredi 23 septembre 1987

Issue No. 27

Second proceedings on:

Consideration of Bill C-84, "An
Act to amend the Immigration Act, 1976
and the Criminal Code in
consequence thereof"

Fascicule n° 27

Deuxième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976
et apportant des modifications
corrélatives au Code criminel»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Langlois
Cogger	Le Moyne
Doyle	*MacDonald
Fairbairn	*MacEachen (or Frith)
Gigantès	Marshall
Grafstein	*Murray (or Doody)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gigantès for that of the Honourable Senator Marchand (*September 23, 1987*).

The name of the Honourable Senator Langlois for that of the Honourable Senator Haidasz (*September 23, 1987*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs

Buckwold	Langlois
Cogger	Le Moyne
Doyle	MacDonald
Fairbairn	*MacEachen (ou Frith)
Gigantès	Marshall
Grafstein	*Murray (ou Doody)

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès à celui de l'honorable sénateur Marchand (*le 23 septembre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Langlois à celui de l'honorable sénateur Haidasz (*le 23 septembre 1987*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 23, 1987
(37)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 1:30 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Nieman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Gigantès, Grafstein, Le Moyne, MacDonald and Neiman. (10)

Other Senators present: The Honourable Senator Hébert. (1)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Department of Employment and Immigration:*

Mr. Joe Bissett, Executive Director, Immigration;

Mr. John Butt, Project Leader, Legislative Development, Refugee Task Force and

Mr. John Trussler, Project Officer, Refugee Task Force.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witnesses made a statement and answered questions.

At 4:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 23 SEPTEMBRE 1987
(37)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Gigantès, Grafstein, Le Moyne, MacDonald et Neiman. (10)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Hébert. (1)

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

M. Joe Bissett, directeur exécutif, Immigration;

M. John Butt, directeur de projet, Élaboration de lois, Groupe de travail sur les réfugiés, et

M. John Trussler, agent de projet, Groupe de travail sur les réfugiés.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.»

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 16 heures, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

VIDENCE

Ottawa, Wednesday, September 23, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 1.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, following our meeting with the minister the other day, it was decided that it would be most helpful to our committee if we had some further information from departmental officials, specifically, in the area of statistics and other such matters which I imagine various members will want to question our witnesses about. As a result of that, we have with us today from the Department of Employment and Immigration, Mr. Joe Bissett, Executive Director, Immigration; Mr. James Trussler, Project Officer, Refugee Determination Task Force and Mr. John Butt, Project Leader, Legislative Development, Refugee Task Force.

I believe that members of the committee have been given a copy of the document called the "Fast Track Report" prepared by the Refugee Determination Task Force. I think this will give you a good deal of the information you are seeking.

Senator Frith: What is the Refugee Determination Task Force?

The Chairman: Mr. Bissett, would you like to give us some background about the force itself so that all members will understand what it is.

Mr. Joe Bissett, Executive Director, Immigration: Department of Employment and Immigration: Thank you, Madam Chairman. The Refugee Determination Task Force is a group that was set up consisting, primarily, of officers from the department with some officers from the Department of External Affairs to concentrate on the whole issue of refugee legislation and to work on the drafting of a new refugee bill, the memorandum to cabinet and to deal with all issues affecting refugee determination in Canada.

As opposed to the selection of refugees abroad, this is a group in the department which looks after the people who come to Canada and make refugee claims from within Canada.

The Chairman: Thank you, Mr. Bissett.

Mr. Bissett: Perhaps it would be useful if I could give the background of this particular report as well.

The Chairman: Yes.

Mr. Bissett: In May of 1986, the then Minister of State for Immigration, Walter McLean, made a statement in the House of Commons announcing, in effect, that the government had prepared new refugee legislation which it would be bringing before Parliament. He also announced at that time, on May 21, 1986, that all of the people who had been in Canada prior to May 21, 1986, would be given an opportunity to go through an

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 23 septembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi C-84, loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour en étudier la teneur.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, à la suite de notre séance avec le Ministre l'autre jour, il fut décidé qu'il nous serait très utile d'obtenir auprès de hauts fonctionnaires du Ministère des précisions plus particulièrement à l'égard de chiffres et d'autres questions sur lesquels, j'imagine, les divers membres du Comité voudront interroger nos témoins. C'est ainsi que nous accueillons aujourd'hui du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, M. Joe Bissett, Directeur exécutif, Immigration, M. James Trussler, Agent de projet, Groupe de travail sur la reconnaissance du statut de réfugié et M. John Butt, chef de projet, Élaboration du projet de loi, Groupe de travail sur la reconnaissance du statut de réfugié.

Je crois qu'on a remis aux membres du Comité un exemplaire du rapport sur la méthode de traitement accéléré préparé par le Groupe de travail sur la reconnaissance du statut de réfugié. J'ai l'impression que nous y trouverons une bonne partie des renseignements que nous cherchons.

Le sénateur Frith: Qu'est-ce que le Groupe de travail sur la reconnaissance du statut de réfugié?

La présidente: Monsieur Bissett, auriez-vous l'obligeance de nous donner des précisions sur le groupe lui-même afin que tous les membres comprennent bien de quoi il s'agit.

M. Joe Bissett, Directeur exécutif, Immigration, ministère de l'Emploi et de l'Immigration: Merci, madame la présidente. Le Groupe de travail sur la reconnaissance du statut de réfugié comprend surtout des fonctionnaires d'Emploi et Immigration ainsi que des Affaires extérieures dont la tâche consiste à étudier la législation en matière de réfugiés, à élaborer un nouveau projet de loi sur les réfugiés ainsi que le mémoire au Cabinet et à s'occuper de toutes les questions touchant la reconnaissance du statut de réfugié au Canada.

À la différence de la sélection de réfugiés à l'étranger, ce groupe s'occupe au sein du Ministère des immigrants qui présentent une demande de réfugié une fois débarqués au Canada.

La présidente: Merci, monsieur Bissett.

M. Bissett: Il serait peut-être utile que je vous donne des précisions sur ce rapport également.

La présidente: Oui.

M. Bissett: En mai 1986, le ministre d'État à l'Immigration de l'époque, M. Walter McLean, avait annoncé à la Chambre des communes que le gouvernement avait préparé une nouvelle mesure législative sur les réfugiés qu'il présenterait au Parlement. Il a annoncé en même temps, le 21 mai, que toutes les personnes qui se trouvaient au Canada avant le 21 mai 1986, auraient l'occasion d'obtenir un examen administratif qui per-

[Text]

administrative review to determine whether they should be allowed to remain in Canada without going through the formal refugee determination system.

At the same time, he also announced that people who were coming in from certain countries would be issued Minister's Permits. The rationale for that was that in May of 1986 there was a policy in effect that said that Canada would not send back to their own country certain nationals from countries where there had been internal unrest or disturbance. It was felt that these people who were coming in from those countries, since they were not going to be removed, should not be put into the refugee system which was already suffering from serious delay and backlog. It was decided that these would be issued permits and set aside to leave the determination system free to deal with others who came in whose claims could be heard.

May 21 marks the date of the commencement of this report. The figures you are looking at here are all figures that were recorded after May 21.

The 20,000 or so claimants who were in Canada prior to that date have now all pretty well been seen by an administrative review group and their cases dealt with. They were not looked upon in terms of whether they were or were not refugees, they were looked upon in terms of whether there were humanitarian or compassionate reasons why they should be allowed to remain in Canada, whether they had family here which would indicate that we should deal with them favourably and if they had shown evidence of becoming established in Canada with employment and other factors that would lead us to believe that they were doing well.

Senator Frith: Did you say 20,000?

Mr. Bissett: Roughly 20,000 were set aside and resources were also set aside to deal with that group. That group has pretty well now been dealt with. There are about 2,000 yet to deal with, mostly in the Ontario region. That backlog was cleared up.

On May 22, we started afresh with what we hoped would be a fast track procedure for putting new people who came into the system through the system as quickly as we could but, as you can see from these figures, we have not had very much success in doing that. This report dates, therefore, from May 22.

The first group of 10,079 are the people who were issued Minister's Permits. Starting on May 22, 1986, we had a policy of non-removal for people who were coming from other countries. We stopped that policy on February 23 of this year when the government announced that no longer would it have a blanket policy of non-removal for certain countries.

Senator Frith: Am I correct that the Minister's Permits apply exclusively to persons from these non-removal policy countries?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Frith: What were some of those countries?

[Traduction]

mettrait de déterminer si on devrait les autoriser à rester au Canada en court-circuitant le système officiel de reconnaissance de statut de réfugié.

En même temps, il a annoncé qu'on délivrerait des permis du Ministre à des personnes provenant de certains pays. On agissait ainsi parce que, en mai 1986, une politique alors en vigueur stipulait que le Canada ne renverrait pas dans leur pays des personnes en provenance de régions perturbées par des conflits internes. On estimait que ces personnes, étant donné qu'on ne les renverrait pas, ne devraient pas relever du système de reconnaissance du statut de réfugiés qui accusait déjà de sérieux retards dans le traitement des demandes. On a donc décidé d'émettre des permis et d'attendre afin de traiter plutôt les demandes recevables de ceux qui étaient déjà arrivés.

C'est le 21 mai que l'on a amorcé ce rapport. Les chiffres que vous avez sous les yeux ont tous été obtenus après le 21 mai.

Un groupe administratif a étudié les cas de quelque 20 000 demandeurs qui se trouvaient au Canada avant cette date et les a presque tous réglés. Il ne s'est pas occupé de déterminer s'ils étaient des réfugiés mais plutôt s'il y avait des raisons humanitaires ou de convenance personnelle de les admettre au Canada, s'ils avaient de la famille ici, auquel cas on étudierait leur demande d'un œil favorable, et s'ils avaient démontré qu'ils s'étaient établis au Canada et y avaient trouvé de l'emploi, sans oublier d'autres facteurs qui nous porteraient à croire que les choses allaient bien pour eux.

Le sénateur Frith: Avez-vous dit 20 000?

M. Bissett: À peu près 20 000 demandes ont été étudiées et des ressources ont également été prévues pour leur traitement. Nous avons presque terminé avec ce groupe. Il nous reste environ 2 000 demandes, la plupart dans la région de l'Ontario.

Le 22 mai, nous avons redémarré en recourant à ce que nous espérons être une façon accélérée de traiter ces nouvelles demandes mais comme vous pouvez le constater en lisant ces chiffres, nous n'avons pas tout à fait obtenu les résultats escomptés. Ce rapport date donc du 22 mai.

Le premier groupe de 10 079 sont des personnes auxquelles ont été délivré un permis du Ministre. À partir du 22 mai 1986, nous avons adopté une politique de non-renvoi pour certaines personnes provenant d'autres pays. Nous y avons mis fin le 23 février de cette année lors de l'annonce par le gouvernement de l'abandon de sa politique globale de non-renvoi à l'égard de certains pays.

Le sénateur Frith: Ai-je raison de penser que les permis du Ministre s'appliquent exclusivement aux personnes provenant des pays visés par la politique de non-renvoi?

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Frith: Pouvez-vous nommer quelques-uns de ces pays?

Text]

Mr. Bissett: Some of those countries were most of the Soviet bloc countries, El Salvador, Guatemala, Sri Lanka, Iran and countries of that kind.

Senator Gigantès: Was Chile included?

Mr. Bissett: No, it was on the list at one time but it was taken off the list before May 21.

Senator Gigantès: What about Honduras?

Mr. Bissett: No, it was not on the list. There was a list of 18 countries.

Senator Gigantès: Is that list here?

Mr. Bissett: No, because that list no longer exists.

Senator Frith: It is inoperative.

Mr. Bissett: The lists change from time to time. At one time, for example, India was on the list. When there was unrest and civil strife in the Punjab, we did not remove people from that area, but when conditions were considered to have improved and it was considered safe to return people there, India was taken from the list. The list did vary from time to time. Chile was on that list but was taken off at a later date.

That first figure of 10,079 represents people that were issued Minister's Permits between the period of May 21, 1986, to February 23, 1987.

Senator Frith: February 23 was the date on which you dropped this formula?

Mr. Bissett: That is right. The list of countries was called the B-1 list, and that is why, on this table, that item is listed as "B-1 Minister's Permits". This report is a weekly one; what appears at the extreme right of the page is the figure from the previous week.

Senator Fairbairn: From these figures, could you indicate to us, sir, the numbers of people who would come without documents?

Mr. Bissett: Again, that number varies, but I would estimate that from 20 to 50 per cent of the people would have come either without documents or with improper documents.

Senator Fairbairn: That would be 20 to 50 per cent of the 1,106, the potential claimants?

Mr. Bissett: That would be 20 to 50 per cent of the 31,000, the total figure which appears at the bottom.

Senator Buckwold: What percentage of applicants for refugee status goes directly to an embassy in the country in which there is a problem as against those who simply present themselves here?

Mr. Bissett: That is a difficult question to answer in percentage terms, but perhaps if I outline how we select refugees overseas, senators might understand a little more completely. Canada's refugee policy is basically founded on the idea that there are a country of selection, not of first asylum. That, at least, was the case at one time, when we did not have people coming here spontaneously making refugee claims. Our policy was really based on our making a major effort through financial contributions to international organizations like the UNHCR, the Red Cross or the African Famine Relief. At the

[Traduction]

M. Bissett: Presque tous les pays du bloc soviétique, le Salvador, le Guatemala, le Sri Lanka, l'Iran et d'autres pays du même genre.

Le sénateur Gigantès: Est-ce que le Chili en faisait partie?

M. Bissett: Non, il a figuré sur la liste à un certain moment, mais en a été retiré avant le 21 mai.

Le sénateur Gigantès: Le Honduras?

M. Bissett: Non, il n'y figurait pas. La liste comprenait 18 pays.

Le sénateur Gigantès: Avez-vous apporté cette liste?

M. Bissett: Non. Parce qu'elle n'existe plus.

Le sénateur Frith: Elle n'est plus en vigueur.

M. Bissett: On modifie les listes de temps en temps. À un certain moment, par exemple, l'Inde y figurait. Lors des troubles et des conflits sociaux et au Punjab, nous n'avons pas renvoyé les gens dans cette région. Lorsque nous avons estimé que les conditions s'étaient améliorées et qu'il était sûr d'y renvoyer les gens, nous avons retiré de la liste le nom de l'Inde. La liste a varié. Le Chili en a été retiré plus tard.

Ce premier chiffre de 10 079 représente les gens pour qui un permis du Ministre a été délivré entre le 21 mai 1986 et le 23 février 1987.

Le sénateur Frith: Le 23 février est la date à laquelle vous avez abandonné cette formule?

M. Bissett: C'est exact. La liste des pays a été appelée la liste B-1 et c'est la raison pour laquelle, dans ce tableau, on parle de «permis du Ministre B-1». Ce rapport paraît toutes les semaines; le chiffre qui apparaît à l'extrême droite de la page est celui de la semaine précédente.

Le sénateur Fairbairn: En vous fondant sur ces chiffres, pourriez-vous nous indiquer, monsieur, le nombre de personnes qui viennent sans papiers?

M. Bissett: Encore une fois, chiffre varie, mais je dirais qu'entre 20 et 50 p. 100 des immigrants ne sont pas munies de papiers ou n'ont pas les bons papiers.

Le sénateur Fairbairn: Entre 20 et 50 p. 100 des 21 106, les demandeurs éventuels?

M. Bissett: Entre 20 et 50 p. 100 des 31 000, le chiffre global qui figure au bas de la page.

Le sénateur Buckwold: Quel pourcentage de demandeurs du statut de réfugié s'adressent directement à l'ambassade dans le pays où sévissent les troubles par rapport à ceux qui se présentent tout simplement ici?

M. Bissett: Il est difficile de donner des pourcentages, mais si j'explique le mode de sélection des réfugiés outre-mer, les sénateurs comprendront peut-être un peu mieux. La politique canadienne en matière de réfugiés est fondée sur le principe que nous sommes un pays de sélection non un pays de premier accueil. Ce fût, à tout le moins, le cas à un certain moment, lorsque personne ne se présentait ici spontanément pour réclamer le statut de réfugié. Notre politique consistait alors vraiment à faire un grand effort au moyen de contributions financières à des organismes internationaux comme le HCR, la

[Text]

same time, we go abroad to select refugees from refugee camps. We do that each year. We have selected about 500,000 refugees in this way. We use the UN Convention definition of refugees to do so and we go to camps in all parts of the world.

Senator Buckwold: Are you still doing that?

Mr. Bissett: Yes, we are. Each year, on November 1, the minister announces in the House of Commons the number of refugees that Canada will accept in any one year. This year we will be selecting abroad 12,000 refugees from different regions of the world, some from Africa, some from Central America and some from the Far East.

Senator Buckwold: Just a few days ago, Senator Doody and I were in Pakistan, where we visited Afghan refugee camps. Could you tell me the procedure involving these unfortunate millions who are there in terms of how they would get into Canada?

Mr. Bissett: In the case of the Afghans in Pakistan, we are selecting very few, if any. Normally, the ones we would get from that region have family connections in Canada.

Senator Buckwold: Would they not be a fairly high priority of refugee?

Mr. Bissett: Yes, but we operate our policy in cooperation with the United Nations High Commission for Refugees, and the general policy of the UNHCR with regard to refugees in Afghanistan is that they ought not to be selected in large numbers for overseas settlement. This is in the hope that one day those people along the Pakistan-Afghanistan border will be able to return to Afghanistan.

Senator Buckwold: Suppose that we are at an embassy somewhere in a country that has legitimate refugees. Could you outline the procedure by which those people would get into Canada as opposed to somebody else who might submit an application? What sort of priority is given to that application?

Mr. Bissett: Let us take Austria by way of example. The embassy in Vienna would have a target figure for refugees from eastern Europe. Officials would visit the camps and would select from those camps refugees for Canada. Those refugees would be selected on the basis of whether they are genuine refugees and whether, in the opinion of the officer, they are refugees who are likely to be able to establish themselves quite quickly in Canada, given language training and other support.

Senator Buckwold: Have these people made an application or have you sought them out?

Mr. Bissett: Normally most of these people would have indicated an interest in coming to Canada.

Senator Buckwold: How would they do that?

Mr. Bissett: They would do so through the camp authorities.

[Traduction]

Croix Rouge ou l'organisation pour le soulagement de la famine en Afrique. En même temps, nous nous rendons à l'étranger pour sélectionner des réfugiés, dans les camps. Nous le faisons tous les ans. Nous avons choisi quelque 500 000 réfugiés en procédant de la sorte. Nous nous servons de la définition de «réfugié» au sens de la Convention des Nations-Unies et nous nous rendons dans des camps partout dans le monde.

Le sénateur Buckwold: Procédez-vous encore ainsi?

M. Bissett: Oui. Tous les ans, le 1^{er} novembre, le ministre annonce à la Chambre des communes le nombre de réfugiés que le Canada acceptera au cours de l'année. Cette année nous en sélectionnerons 12 000 à l'étranger, dans différentes régions du monde. Quelques-uns proviendront d'Afrique, d'autres d'Amérique centrale et d'autres encore de l'Extrême-Orient.

Le sénateur Buckwold: Il y a quelques jours à peine, le sénateur Doody et moi-même séjournions au Pakistan où nous avons visité des camps de réfugiés afghans. Pourriez-vous me parler de la procédure en ce qui concerne ces millions de malheureux qui sont là à se demander comment ils pourraient entrer au Canada?

M. Bissett: Dans le cas des Afghans au Pakistan, nous en choisissons très peu, si non aucun. Normalement, ceux qui viennent de cette région, ont de la famille au Canada.

Le sénateur Buckwold: Ne sont-ils pas des réfugiés auxquels on pourrait accorder une assez grande priorité?

M. Bissett: Oui, mais notre politique s'appuie sur celle du Haut commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés, laquelle stipule, en ce qui concerne les réfugiés en Afghanistan, qu'il faut en limiter le nombre pour l'établissement outre-mer. Et cela, dans l'espoir que ceux qui vivent le long de la frontière pakistano-afghane pourront retourner en Afghanistan.

Le sénateur Buckwold: Supposons que nous nous trouvons dans une ambassade quelque part dans un pays ayant des réfugiés légitimes. Pourriez-vous nous dire de quelle façon ces personnes peuvent entrer au Canada par opposition à quelqu'un qui peut présenter une demande? Quelle priorité accorde-t-on à cette demande?

M. Bissett: Prenons par exemple l'Autriche. L'ambassade à Vienne fixe le nombre de réfugiés de l'est de l'Europe. Des agents visitent les camps et choisissent des réfugiés pour le Canada. Ils déterminent s'il s'agit de véritables réfugiés et si, à leur avis, ils sont en mesure de s'établir eux-mêmes très rapidement au Canada, à condition qu'on leur donne une formation linguistique et qu'on leur fournisse d'autres services.

Le sénateur Buckwold: Ces personnes ont-elles présenté une demande ou vous êtes-vous adressé à elles?

M. Bissett: Normalement, la plupart d'entre elles disent désirer s'installer au Canada.

Le sénateur Buckwold: Comment s'y prennent-elles?

M. Bissett: En s'adressant aux dirigeants du camp.

Text]

Senator Buckwold: They would sign a document saying that they want to go to Canada, would they?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Buckwold: You then go and visit them?

Mr. Bissett: That is right.

Senator Buckwold: How does that differ from the process for someone who just applies to go to Canada?

Mr. Bissett: Again, let us take Austria by way of example. A person who is a refugee in Austria but who is not in a camp might well appear at the embassy and say that he would like to come to Canada. He would be given an application form to fill out.

Senator Buckwold: The question I am really leading to is: What is the process involved in getting a refugee into Canada in a legitimate way as against having that refugee appear on our doorstep? Are we doing everything we can to make it as easy as possible for these people to be processed? That is really the fundamental question.

Mr. Bissett: All of the refugees selected from the camps, the 20,000 chosen to come to Canada, are given thorough medical, criminal and security checks before they arrive. Depending on the country, that can take a considerable amount of time.

Senator Buckwold: How much time are we talking about? Would it be as much as two years?

Mr. Bissett: No, although there could be cases in the Far East where there may be a delay of two years due to tuberculosis or something of that nature. Such a person would not be refused outright but would be under medical surveillance until he could meet the health requirements.

Senator Buckwold: Isn't part of our problem the difficulty in processing legitimate refugees in those countries where they are located in camps? Their environment is so difficult and the process seems so lengthy and onerous that they become desperate and use other means by which to enter the country.

Mr. Bissett: That could be part of the problem, but I do not think it is really that serious, senator. I think we do process these people quite quickly. Of course, there are many more refugees than we can take. We may decide to take 12,000 in one year but there are probably 80 million refugees in the world. We cannot select them all. We try, through consultations with voluntary agents such as church groups, to decide what the figure should be for the year and what the budget will be to look after those refugees. They have to be looked after when they get here.

Senator Frith: The announcement of the number that is accepted is given in November, but I presume that that number is for the calendar year?

Mr. Bissett: Yes. We have a budget which enables us to take 12,000 refugees. Of course, any group of five or more in

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Ils signent un document précisant qu'ils veulent venir au Canada?

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Buckwold: Vous vous rendez donc sur place pour les rencontrer?

M. Bissett: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Quelle différence y a-t-il avec celui qui présente tout simplement une demande pour venir au Canada?

M. Bissett: Encore une fois, prenons l'exemple de l'Autriche. Une personne qui est un réfugiée en Autriche, mais qui ne se trouve pas dans un camp, peut se présenter à l'ambassade et dire qu'elle aimerait immigrer au Canada. On lui demande de remplir une formule de demande.

Le sénateur Buckwold: Ma question est la suivante: Quel processus faut-il suivre pour faire entrer légalement un réfugié au Canada par rapport aux règles s'appliquant à un réfugié qui se présente à notre porte? Déployons-nous tous les efforts pour faciliter le plus possible le traitement de ces demandes? Il s'agit vraiment de la question fondamentale.

M. Bissett: Tous les réfugiés sélectionnés dans des camps, les 20 000 choisis pour venir au Canada, subissent un examen médical sérieux et font l'objet de rapports en matière de sécurité ou de criminalité avant d'arriver. Selon le pays, cela peut prendre beaucoup de temps.

Le sénateur Buckwold: Combien de temps? Cela peut-il aller jusqu'à deux ans?

M. Bissett: Non, bien qu'en Extrême-Orient, il peut y avoir un retard de deux ans en raison de la tuberculose ou quelque chose du genre. On ne refuse pas cette personne catégoriquement, mais on la place sous surveillance médicale tant qu'elle ne satisfait pas aux exigences sanitaires.

Le sénateur Buckwold: Notre problème ne réside-t-il pas en partie dans la difficulté que pose le traitement des demandes de réfugiés légitimes qui vivent dans des camps? Les conditions difficiles dans lesquelles ces personnes vivent, les lenteurs et le coût du processus ne les rendent-elles pas à ce point désespérées qu'elles recourent à d'autres moyens pour entrer au Canada?

M. Bissett: Cela pourrait bien être une partie du problème, mais je ne crois pas que la situation soit vraiment aussi sérieuse, sénateur. Je crois que nous traitons assez rapidement leurs demandes. Naturellement, nous pourrions accepter beaucoup plus de réfugiés. Il se peut que nous décidions d'en prendre 12 000 une année, mais qu'il y en ait peut-être 80 millions dans le monde. Nous ne pouvons les choisir tous. Nous essayons, au moyen de consultations avec des agents bénévoles comme les groupes confessionnels, de fixer le chiffre pour l'année et d'établir le budget nécessaire pour nous en occuper. Il faut nous occuper d'eux après leur arrivée.

Le sénateur Frith: C'est en novembre que vous annoncez le nombre que vous accepterez, mais je suppose que celui-ci porte sur l'année civile?

M. Bissett: Oui. Notre budget nous permet d'accepter 12 000 réfugiés. Bien sûr, tout groupe de cinq personnes ou

[Text]

Canada can privately sponsor refugees. There is no limit on the number that such a group can bring to Canada.

Senator Buckwold: Are there many of those refugees?

Mr. Bissett: This year we expect 12,000 government refugees and probably about 8,000 privately sponsored refugees. We are hoping to get that number, so the total figure from abroad may well be 20,000.

Senator Buckwold: Canada, then, really is not open to all legitimate refugees. They are restricted by a set figure which represents the maximum number who can come in, regardless of the legitimacy of their claims or the seriousness of their situation.

Mr. Bissett: To some degree that is right, senator. I might add, however, that we go beyond the UN Convention definition of "refugee", which is not an easy definition for a refugee to meet. We have what we call "designated classes" of people. This enables us to select people from Chile, for example, in their own country. The UN Convention makes it very clear that to be a refugee under that definition, a person has to be outside his own country. We have gone beyond that in our 1978 act and we are allowed to designate classes of people who generally fit the "refugee" definition but who are perhaps in their own country. So we select what we call "designated classes" of people.

Senator Hébert: We are talking mainly of refugees who are already somewhere in camp. I am trying to picture how we proceed in this selection. Let us say that some people from the ministry go there. What are we looking for? You mentioned good health. But someone who is sick, because he has suffered a lot, has no way of being invited to be cured in some of our hospitals.

Mr. Bissett: All of the refugees we select will have to go through medical examination. Some of those who are unable to meet the medical requirements could come to Canada if arrangements can be made with the provinces for hospitalization or for treatment. But generally speaking most of those whom we select abroad have to meet the Canadian medical requirements.

Senator Hébert: What are the other requirements besides medical?

Mr. Bissett: They have to be cleared for criminality and security.

Senator Hébert: And what else?

Mr. Bissett: The foreign service officer selecting them will try to select people who he feels are in need of resettlement because they have been in the camp for a long time, and he also takes into account, as I said earlier, whether there is a good chance of the person, if he comes here, establishing himself fairly quickly, with assistance, of course, that he gets from

[Traduction]

plus au Canada peut parrainer des réfugiés. Nous ne fixons aucune limite quant au nombre qu'un tel groupe peut faire venir au Canada.

Le sénateur Buckwold: Y a-t-il beaucoup de ces réfugiés?

M. Bissett: Cette année nous nous attendons à accueillir 12 000 réfugiés gouvernementaux et peut-être quelque 8 000 autres parrainés. Nous espérons atteindre ce chiffre. Ainsi nous espérons au total accueillir de l'étranger 20 000 personnes.

Le sénateur Buckwold: Le Canada n'ouvre donc pas vraiment la porte aux réfugiés légitimes. Il fixe un chiffre qui représente le nombre maximal qui peut entrer peu importe la légitimité de la demande ou la gravité de la situation.

M. Bissett: Vous avez raison dans une certaine mesure, sénateur. Je me permets d'ajouter, toutefois, que nous allons au-delà de la définition de «réfugié» au sens de la Convention des Nations Unies, à laquelle il n'est pas facile de répondre. Nous avons ce que nous appelons des catégories désignées de personnes. Cela nous permet de choisir des gens du Chili, par exemple, dans leur propre pays. La Convention des Nations Unies précise clairement que pour être «réfugié» au sens de la Convention, une personne doit se trouver à l'extérieur de son propre pays. Nous sommes allés au-delà de cette définition dans notre loi de 1978 et nous sommes autorisés à désigner des catégories de gens qui répondent en général à la définition de réfugiés mais qui se trouvent peut-être dans leur propre pays. Nous choisissons donc ce que nous appelons «les catégories désignées» de personnes.

Le sénateur Hébert: Nous parlons surtout de réfugiés qui se trouvent déjà dans un camp. J'essaie de voir de quelle façon nous procédons pour faire ce choix. Par exemple, si des gens du Ministère se rendent sur place, que cherchent-ils? Vous avez parlé de l'état de santé. Mais une personne qui est tombée parce qu'elle a beaucoup souffert, n'a aucun moyen d'être invitée à se faire soigner dans certains de nos hôpitaux. Je pose simplement la question.

M. Bissett: Tous les réfugiés que nous choisissons doivent passer un examen médical. Certains de ceux qui ne satisfont pas aux exigences pourraient venir au Canada si l'on pouvait s'entendre avec les provinces en matière d'hospitalisation ou de traitements. Mais de façon générale, la plupart de ceux que nous choisissons à l'étranger doivent satisfaire aux exigences médicales du Canada.

Le sénateur Hébert: Quelles sont les autres exigences à part la santé?

M. Bissett: Ils doivent satisfaire aux exigences en matière de criminalité et de sécurité.

Le sénateur Hébert: Et quoi encore?

M. Bissett: L'agent des services extérieurs qui les choisit essaiera de sélectionner des personnes qui selon lui ont besoin d'être relocalisées parce qu'elles vivent dans un camp depuis longtemps. Il tient également compte, comme je l'ai dit plus tôt, des chances que la personne, si elle vient au Canada, puisse s'établir elle-même assez rapidement, avec l'aide il va sans dire

[Text]

both the government and the voluntary side. That may take the form of language training—

The Chairman: May I ask a question? You said they had to be cleared regarding criminality and security. How do you go about that, when in a camp you have all of those people who may be thousands of miles from where they originated? You may be trying to clear them through what may be a hostile government.

Mr. Bissett: It is not easy to do that. It is done through the security services—

The Chairman: Our services?

Mr. Bissett: Yes, in cooperation with others.

Senator Hébert: My question really is: Are we going to those camps and trying to select refugees who would fit our needs, because we need immigrants; because they are in good health; because, in the opinion of the officer, they are compatible for other reasons; or because they have a skill—or, for humanitarian reasons, we are trying to help those who have been there for a long time, or those who are in serious need of leaving the camp and coming to a more decent country like Canada?

Mr. Bissett: The first priority is the need of the person, of the refugee. That is taken into account. That is the first factor. The other factors are also taken into account. The first requirement is the humanitarian requirement to take the refugees out of the camps—those who perhaps have been there for a long time and who need assistance.

Senator Hébert: If, say, I were a Bolivian, somewhere in the Andes, and my life is suddenly threatened for some political reasons, and I would like to be accepted by Canada as a refugee, how do I go about that? I may be in some little village somewhere.

Mr. Bissett: You would really have two choices. You might try to get out of Bolivia into a neighbouring country.

Senator Hébert: With a passport from the Bolivian government?

Mr. Bissett: No. You would flee across the border probably; or, if you could, you could try to get to a Canadian embassy and say you need help and assistance—

Senator Hébert: We do not have a Canadian embassy in Bolivia.

Mr. Bissett: You have chosen a country that does not have an embassy.

Senator Hébert: I did not choose it by chance. So where do I go? There is no embassy. The minister said that one should go to Peru, to Lima.

Mr. Bissett: It would probably be difficult to get to Lima, but that would be one choice.

Senator Hébert: Let us say impossible.

[Traduction]

du gouvernement et d'organismes bénévoles, aide pouvant revêtir la forme de cours de langue—

La présidente: Puis-je poser une question? Vous avez dit que ces personnes doivent obtenir des attestations en matière de criminalité et de sécurité. Comment procédez-vous, lorsque, dans un camp, vous êtes devant toutes ces personnes qui se trouvent peut-être à des milliers de milles de leur lieu d'origine? Vous essayez peut-être d'obtenir des renseignements d'un gouvernement hostile?

M. Bissett: Ce n'est pas facile. Nous faisons appel aux services de sécurité.

La présidente: Nos services?

M. Bissett: Oui, en collaboration avec d'autres services.

Le sénateur Hébert: Ma question est la suivante: vous rendez-vous dans ces camps pour tenter de choisir des réfugiés qui pourraient répondre à nos besoins; parce que nous avons besoin d'immigrants, parce qu'ils sont en bonne santé, parce que, de l'avis de l'agent, ils satisfont à d'autres conditions ou parce qu'ils ont des compétences—ou, parce que, pour des raisons humanitaires, nous essayons d'aider ceux qui se trouvent dans les camps depuis longtemps ou ceux qui ont vraiment besoin de quitter le camp et de venir vivre dans un pays plus convenable comme le Canada?

M. Bissett: Les besoins du réfugié sont prioritaires. Nous en tenons compte mais d'autres facteurs sont également pris en considération. Notre premier souci est humanitaire, c'est-à-dire faire sortir des camps les réfugiés qui s'y trouvent peut-être depuis longtemps et qui ont besoin d'aide.

Le sénateur Hébert: Disons que je suis Bolivien, quelque part dans les Andes, et que ma vie est subitement mise en danger pour des raisons politiques. J'aimerais que le Canada m'accueille comme réfugié; que faudrait-il que je fasse? Supposons que j'habite un petit village quelconque.

M. Bissett: Vous n'auriez véritablement que deux choix. Vous pourriez essayer de vous enfuir dans un pays voisin de la Bolivie.

Le sénateur Hébert: Avec un passeport du gouvernement bolivien?

M. Bissett: Non, mais vous pourriez essayer de traverser la frontière ou, si vous le pouvez, vous pourriez essayer de vous rendre à l'ambassade canadienne et déclarer que vous avez besoin d'aide...

Le sénateur Hébert: Nous n'avons pas d'ambassade en Bolivie.

M. Bissett: Vous avez choisi un pays où nous n'avons pas d'ambassade.

Le sénateur Hébert: Ce n'est pas par hasard. Donc où irais-je s'il n'y a pas d'ambassade? Le ministre a dit qu'il faut se rendre à Lima, au Pérou.

M. Bissett: Il est probablement difficile d'aller à Lima, mais c'est un choix possible.

Le sénateur Hébert: Disons plutôt impossible.

[Text]

Mr. Bissett: First, to be a refugee you would have to get out of Bolivia; otherwise you are not a refugee under the UN definition.

Senator Gigantès: You said that you accepted another definition.

Mr. Bissett: We have the power to designate Bolivians as refugees in their own country. If we had done that, the person concerned might be able to be selected. If there were a crisis of some sort in Bolivia, as there was in Chile, we might then be able to respond. We could perhaps send officers into Bolivia, with the consent of the Bolivian government, and select people from Bolivia to come to Canada.

Senator Hébert: Who decides that there is or is not a crisis in Chile? I know a lot of Chileans who believe there is a crisis in Chile right now.

Mr. Bissett: But there are many Chileans who came here as refugees in 1973 who go back on holiday, who have placed their children in school in Chile, and who travel back and forth quite freely. Chile is an example where we did send officers into Chile—into Chilean jails—and took political prisoners out of jail in Chile and brought them to Canada. The Bolivian example is hypothetical, but it would be possible, given certain circumstances, for us to go to Bolivia with a special team of officers and select refugees from within Bolivia, if there were a crisis.

Senator Hébert: But you have no plans to do that right now?

Mr. Bissett: No.

Senator Gigantès: I would like to come back to the check on criminality and security. You said that our security services would do that in cooperation with others. I think I have quoted you accurately. Who are those others? You do not have to give me names, but generally?

Mr. Bissett: Generally they would be friendly countries who also have information about the original country from where the individual came, and the conditions in that country. They may have lists of names. That information would be shared.

Senator Gigantès: So, in the case of Honduras, you might well ask for help from the American security services as to who is and who is not a security risk?

Mr. Bissett: Well, I am not a security officer, so I should not be answering for that service; but I would think that is possible, yes.

Senator Gigantès: Does that not create the danger of having the American security service presenting to us someone as a security risk because that someone is against the American policy of having Contra camps in Honduras, which, in the opinion of many non-communist Hondurans, is perverting the Honduran society and causing it many problems? Such people are not very popular with the American security services.

[Traduction]

M. Bissett: Premièrement, pour être considéré comme réfugié il vous faudrait sortir de Bolivie; autrement, vous n'êtes pas un réfugié au sens de la définition des Nations Unies.

Le sénateur Gigantès: Vous avez dit que vous acceptiez une autre définition.

M. Bissett: Nous pouvons considérer les Boliviens comme des réfugiés dans leur propre pays. Dans ce cas, la personne concernée aurait la possibilité d'être choisie. S'il y avait une crise quelconque en Bolivie, comme ce fut le cas au Chili, nous pourrions peut-être faire quelque chose. Nous pourrions peut-être envoyer des agents en Bolivie, si le gouvernement de Bolivie y consentait, et choisir les Boliviens qui pourraient être admis au Canada.

Le sénateur Hébert: Qui décide s'il y a une crise au Chili ou qu'il n'y en a plus? Je connais de nombreux Chiliens qui pensent qu'il y a encore une crise au Chili.

M. Bissett: De nombreux Chiliens, venus au Canada en qualité de réfugiés en 1973, retournent au Chili en vacances, ont mis leurs enfants dans des écoles chiliennes et font le voyage aller et retour très librement. Le Chili est justement un pays où nous avons envoyé des agents, en particulier dans les prisons chiliennes d'où nous avons fait sortir des prisonniers politiques pour les amener au Canada. L'exemple de la Bolivie est hypothétique, mais il nous serait possible, dans certaines circonstances, d'y envoyer une équipe spéciale d'agents pour y choisir des réfugiés, s'il y avait une crise.

Le sénateur Hébert: Mais vous ne prévoyez pas le faire maintenant?

M. Bissett: Non.

Le sénateur Gigantès: J'aimerais revenir sur la question de la vérification judiciaire et de l'examen en matière de sécurité. Vous avez dit que vos services de sécurité s'en chargent en collaboration avec d'autres. Je pense vous avoir bien cité. Qui sont les autres en question? C'est-à-dire en général, sans nommer qui que ce soit?

M. Bissett: En général il s'agit de pays amis qui possèdent des renseignements sur le pays d'origine de quelqu'un et sur la situation dans ce pays. S'ils possèdent des listes de noms, ils nous les transmettent.

Le sénateur Gigantès: Donc, dans le cas du Honduras, vous pourriez demander l'aide des services de sécurité des États-Unis au sujet de personnes qui présentent ou non des risques en matière de sécurité?

M. Bissett: Je ne suis pas un agent de sécurité et je ne devrais pas répondre pour ce service, mais je pense que cela est possible.

Le sénateur Gigantès: N'y a-t-il pas danger que les services de sécurité des États-Unis ne nous disent que quelqu'un présente une menace pour la sécurité parce que cette personne s'oppose à la politique des États-Unis en ce qui concerne les camps des Contras au Honduras, situation, qui, de l'avis de nombreux Honduriens non communistes, empoisonne la société de leur pays et cause de nombreux problèmes? Ces personnes ne sont pas bien vues des services de sécurité des États-Unis.

[Text]

Mr. Bissett: Well, I think it would be more specific, relating to the individual. If the individual, for example, had been known to commit terrorist acts or criminal acts, then we would be concerned about that.

Senator Gigantès: But who says that they have done so? You are suggesting that we are going to get the truth, the absolute truth and nothing but the truth from "friendly security services of other countries".

Mr. Bissett: No, I was not suggesting that. I was suggesting that we might get information from other sources, and we would have to weigh the information. We would not necessarily accept it as being the truth and the absolute truth.

Senator Gigantès: You say that Chile was removed because people who came here as refugees can now go back and forth to Chile freely. You seemed to be suggesting that those people, when they said they wanted to come here as refugees, were trying to come under false pretenses—or am I misinterpreting you?

Mr. Bissett: No, I do not think I said that. What I meant to say is that in 1973, with the overthrow of the Allende government, Canada responded and we did take large numbers of Chilean refugees and brought them to Canada. Later on we did actually send teams of officers into Chile to take Chileans out of Chile and out of jail. We took more Chilean refugees than any other country. I cannot remember the exact date, because I was not here, but I think that some time in the early 1980s we decided that it was safe to send Chileans back to Chile, that conditions in Chile had improved. Perhaps there was still a threat to individuals, but there was no great threat for the average Chilean to go back to Chile on holiday and to travel; and the evidence of that seemed to be clear enough for the minister to decide that Chile should be taken from the list of countries.

Senator Gigantès: I am also worried about the Iron Curtain countries. According to reports—and, having been a prisoner of the communists, I tend to believe those reports—they are likely to assume you are guilty of criminality if you are simply not a faithful adherent to their regime.

Mr. Bissett: Yes.

Senator Gigantès: Also, they are not above creating false criminal dossiers on people. How do you check with respect to those people?

Mr. Bissett: When we removed the so-called B-1 list, that did not necessarily mean that we were going to send people back to those countries. It meant that we would look at each case individually and make a decision. Prior to that, it was a blanket non-removable policy and really what it was doing was inviting tremendous abuse because if you came from one of the countries on the list, it did not matter whether or not you were a refugee; it did not matter what happened to you or what you did, you knew you were not going to be removed. Therefore many consultants and others encouraged people from those countries to come to Canada, and could guarantee to them

[Traduction]

M. Bissett: Je pense qu'il s'agirait plutôt de renseignements plus précis et plus personnels. Par exemple, si une personne a commis des attentats terroristes ou d'autres actes criminels, nous nous en inquiéterions.

Le sénateur Gigantès: Mais qui dit que c'est le cas? Vous supposez que nous obtiendrons la vérité, toute la vérité et rien que la vérité de «services de sécurité amis d'autres pays».

M. Bissett: Non, je ne le suppose pas. Je suppose seulement que nous pourrions obtenir des renseignements d'autres sources, et qu'il nous faudrait en tenir compte. Ces renseignements ne seraient pas nécessairement considérés comme des vérités indiscutables.

Le sénateur Gigantès: Vous dites que le Chili ne figure plus sur la liste des pays en état de crise parce que ceux qui sont venus ici à titre de réfugiés peuvent maintenant y aller et en revenir librement. Vous semblez insinuer que ces personnes sont venues ici sous de faux prétextes—ou est-ce que j'interprète mal vos paroles?

M. Bissett: Non, je ne pense pas avoir dit cela. Je voulais dire que, en 1973, lorsque le gouvernement Allende a été renversé, le Canada a répondu à l'appel et a accueilli un grand nombre de réfugiés chiliens. Un peu plus tard, nous avons envoyé des agents au Chili pour faire sortir des Chiliens de leur pays et des prisons chiliennes. Nous accueilli plus de réfugiés chiliens que n'importe quel autre pays. Je ne peux me rappeler de la date exacte parce que je n'étais pas ici, mais je pense qu'au début des années 80 nous avons décidé qu'il n'était pas dangereux de renvoyer les Chiliens au Chili parce que la situation s'était améliorée. Peut-être que certaines personnes étaient encore en danger, mais pour le Chilien moyen, il n'était plus dangereux d'aller au Chili en vacances et d'y voyager; et cela était évident pour que le Ministre décide de retirer le Chili de la liste des pays en état de crise.

Le sénateur Gigantès: Je m'inquiète également des ressortissants des pays derrière le rideau de fer. On dit—et je suis porté à le croire parce que j'ai moi-même été prisonnier des communistes—que ces pays sont bien capables de considérer comme des criminels tous ceux qui ne sont pas de fidèles partisans du régime.

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Gigantès: Ils iraient même jusqu'à créer de faux casiers judiciaires. Quel genre de vérification faites-vous pour ces personnes?

M. Bissett: Lorsque nous avons supprimé la liste dite B-1, cela ne voulait pas dire que nous allions nécessairement renvoyer les personnes concernées dans ces pays. Nous voulions simplement examiner chaque cas individuellement avant de prendre une décision. Avant que cette liste ne soit supprimée, la politique avait une portée si générale qu'elle a occasionné un nombre incroyable d'abus. Par exemple, quelqu'un qui venait d'un pays qui figurait sur la liste, même s'il n'était pas un réfugié, savait qu'il ne serait pas renvoyé, quoiqu'il ait fait. Par conséquent, de nombreuses personnes ont conseillé aux ressortissants de ces pays de venir au Canada, et ils pouvaient leur

[Text]

that they would be allowed to remain, even if their claim for refugee status failed.

Senator Gigantès: One last question, Madam Chairman. What was the quota for last year? How many refugees did we intend to take for last year?

Mr. Bissett: Twelve thousand.

Senator Gigantès: And did we take 12,000?

Mr. Bissett: Yes. We took 12,146.

Senator Le Moyne: May I know if we maintain surveillance in the European ports that are suspected of harbouring potential boat people?

Mr. Bissett: We ask for and we receive full cooperation from the European authorities for surveillance on the ports most likely to be used as a port of embarkation by ships such as the one that brought the Sikhs.

Senator Le Moyne: Was that ship a complete surprise to us, sir, or did we suspect that something was afoot?

Mr. Bissett: We received information a day or two before that there was the possibility of a ship that had left Amsterdam coming into Canada. We did not know the name of the ship; we did not know much about it, but we had that kind of intelligence information which led us to actually sound an alert and do some searching. However, the weather was so bad on July 10 and 11 that the search was ineffective.

Senator Le Moyne: It is a pity that you cannot receive the data beforehand. It is always late, somehow.

Mr. Bissett: It usually does come a day or two before. We would like to receive it even before that. In the case of the "Walvis", we had information ten days or so beforehand and we did a search and, as you know, the "Walvis" did not arrive.

Senator Grafstein: I have a question following upon a question asked by Senator Gigantès. The refugee quota last year was 12,000. Can you tell me what was the quota for the year before and the year before that? Has the figure been rather constant?

Mr. Bissett: I think the figure was 11,000 the year before and 10,000 the year before that. It has been gradually going up: 10,000, 11,000, 12,000.

Senator Grafstein: That figure is arrived at based on the resources of the department, or on budgeting considerations?

Mr. Bissett: It is arrived at as a target figure. If I might start off this way, the Immigration Act is worded in such a way that the minister is obliged to consult with the provinces and with other voluntary agencies and interested groups in arriving at the figures that he feels should be set for total immigration and for refugees within that total figure. There-

[Traduction]

assurer qu'ils seraient autorisés à rester, même si leur demande de revendication du statut de réfugié était rejetée.

Le sénateur Gigantès: Une dernière question, madame la présidente. Quel était le contingent l'année dernière? Combien de réfugiés avions-nous l'intention d'accueillir l'année dernière?

M. Bissett: 12 000.

Le sénateur Gigantès: En avons-nous accueilli 12 000?

M. Bissett: Oui, nous en avons accepté 12 146.

Le sénateur Le Moyne: Puis-je savoir si nous assurons une surveillance des ports européens que nous soupçonnons d'abriter des réfugiés de la mer potentiels?

M. Bissett: Nous avons demandé et reçu l'entière collaboration des autorités européennes pour ce qui est de la surveillance des ports qui pourraient vraisemblablement être utilisés comme point d'embarquement par des navires comme ceux qui ont amené les Sikhs.

Le sénateur Le Moyne: L'arrivée de ce navire nous a-t-elle pris par surprise, ou savions-nous qu'il se tramait quelque chose?

M. Bissett: Un jour ou deux avant son arrivée, on nous a informés qu'un navire qui avait quitté Amsterdam était probablement en route pour le Canada. Nous ne connaissions pas le nom du navire; nous n'en savions pas grand-chose, mais les renseignements secrets que nous avons reçus nous ont permis de sonner l'alarme et d'effectuer certaines recherches. Le temps était cependant si mauvais les 10 et 11 juillet derniers que les recherches n'ont pas porté fruit.

Le sénateur Le Moyne: C'est dommage que vous ne puissiez recevoir des renseignements plus tôt. Pour une raison ou pour une autre, il semble que ce soit toujours trop tard.

M. Bissett: En fait, nous avons été informés un jour ou deux avant l'arrivée du navire. Nous aimerions bien être informés plus tôt. Dans le cas du *Walvis*, les renseignements nous ont été communiqués dix jours à l'avance et nous avons effectué des recherches; comme vous le savez, le *Walvis* ne s'est pas montré.

Le sénateur Grafstein: J'ai une question qui fait suite à une question posée par le sénateur Gigantès. Le contingent de réfugiés l'année dernière était de 12 000. Pouvez-vous me dire ce qu'il était pour les deux années avant l'année dernière? Est-il à peu près toujours le même?

M. Bissett: Il était de 11 000 il y a deux ans et de 10 000 il y a trois ans. Il a augmenté graduellement: 10 000, 11 000, 12 000.

Le sénateur Grafstein: Sur quoi vous fondez-vous pour fixer ce contingent, sur les ressources du ministère ou s'agit-il plutôt d'une question de budget?

M. Bissett: Il s'agit d'un chiffre cible. Je pourrais peut-être commencer ainsi: en raison de la formulation de la Loi sur l'immigration, le Ministre doit consulter les provinces, des organismes bénévoles et d'autres groupes intéressés pour déterminer le nombre total d'immigrants qui lui semble approprié et le nombre de réfugiés dans ce total. Il y a donc chaque année

[Text]

fore, once a year, there is a consultation process that takes place. Thereafter, the minister announces in the House of Commons, usually by November 1, the level of immigration that he thinks will be suitable for the coming year or two years and, within that, a more specific figure for the number of overseas refugees that will be selected.

Part of that refugee figure is based on consultation, but it is also used as a planning figure for budgetary purposes. In other words, we know pretty well what a refugee costs us in terms of language training, job assistance, food, clothing, accommodation until they can become established.

Senator Grafstein: I would like to go back, if I may, to some of the specific cases that apparently gave rise to this legislation. First of all, with respect to the boatload of Tamils, how were they processed? In other words, there were no camps with the Tamils. They were not, in effect, part of the government selection process, I take it.

Mr. Bissett: No, that is right.

Senator Grafstein: Therefore when they came here, I assume that they were coming because, if they chose to come, they could not come through the normal refugee process, off-shore?

Mr. Bissett: They could have come if they had applied to come as refugees. However, the Tamils were already settled, in effect, in Germany or in Europe and therefore if they had applied at our offices abroad, they would probably have been told: "We will deal with you as immigrants but not as refugees. You are already safe; you have the protection you need. You are living here in Germany."

Senator Grafstein: But if they were starting out as refugees in the first instance, unless they had attained that intermediate step they would not have had an easy course to go directly from the source of their problems to Canada.

Mr. Bissett: No.

Senator Grafstein: Would the same apply to the Sikhs?

Mr. Bissett: Yes, the same situation definitely applied with the Sikhs. Approximately 164 of the 174 of the Sikhs were already in Germany. They did not come to Canada directly.

Senator Grafstein: But again, what about the processing of the Sikhs: Could they be processed in their country of origin, or would they have had difficulties being processed there?

Mr. Bissett: They could be processed as immigrants in the Punjab. As you know, we take very large numbers of Sikhs each year as immigrants from the Punjab, but not as refugees.

Senator Frith: By "large numbers", how many do you mean?

Mr. Bissett: I think India would be in the top five of our source countries, and most of the Indians who come to Canada are Sikhs from the Punjab.

[Traduction]

un processus de consultation. Par la suite, le Ministre annonce à la Chambre des communes, habituellement le 1^{er} novembre, quel est le contingent d'immigrants qui lui semble approprié, pour l'année prochaine ou les deux prochaines années. Il précise combien de réfugiés d'outre-mer feront partie de ce nombre.

Le nombre de réfugiés découle en partie du processus de consultation, mais il est également un élément de planification pour des raisons budgétaires. En d'autres mots, nous savons très bien ce que nous coûte un réfugié pour ce qui est de la formation linguistique, de l'aide à la recherche d'emploi, de la nourriture, des vêtements et du logement, jusqu'à ce qu'il soit établi.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais revenir à certains des cas précis qui sont à l'origine de ce projet de loi. Tout d'abord, en ce qui concerne les Tamouls, comment a-t-on procédé? Il n'y avait pas de camps pour eux. Si je comprends bien, ils ne sont pas passés par le processus de sélection du gouvernement.

M. Bissett: Non, c'est exact.

Le sénateur Grafstein: Je suppose qu'ils sont venus de cette façon parce qu'ils n'auraient pas pu passer par le processus normal de sélection des réfugiés?

M. Bissett: Ils auraient pu venir s'ils avaient revendiqué le statut de réfugié. Cependant, les Tamouls étaient déjà établis en Allemagne, ou ailleurs en Europe et, par conséquent, s'ils avaient présenté une demande à nos bureaux à l'étranger, on leur aurait probablement répondu: «Nous vous considérerons comme des immigrants, mais non pas comme des réfugiés. Vous êtes déjà en sécurité, vous avez la protection dont vous avez besoin, vous vivez en Allemagne.»

Le sénateur Grafstein: Mais s'ils n'étaient pas passés par l'Allemagne, il n'aurait pas été facile pour eux de quitter la source de leurs problèmes et d'essayer d'entrer au Canada en qualité de réfugiés.

M. Bissett: Non, c'est exact.

Le sénateur Grafstein: Est-ce également le cas des Sikhs?

M. Bissett: Oui, les Sikhs étaient dans la même situation. Environ 164 des 174 Sikhs étaient déjà établis en Allemagne. Ils ne sont pas venus au Canada directement.

Le sénateur Grafstein: Une fois de plus, qu'en est-il du processus avec les Sikhs: leur cas aurait-il pu être étudié dans leur pays d'origine ou cela aurait-il été trop difficile?

M. Bissett: Ils auraient pu être considérés comme des immigrants lorsqu'ils étaient au Punjab. Comme vous le savez, nous acceptons chaque année, du Punjab, un grand nombre de Sikhs en qualité d'immigrants, mais non en qualité de réfugiés.

Le sénateur Frith: Que voulez-vous dire par un grand nombre?

M. Bissett: Je pense que l'Inde fait partie des cinq pays d'où provient la majorité des immigrants; la plupart des Indiens qui viennent au Canada sont des Sikhs du Punjab.

[Text]

Senator Frith: What does "a large number" mean? Ten thousand? Five thousand?

Mr. Bissett: I would say 7,000 to 10,000 per year, but I could check that, senator.

Senator Frith: That is close enough.

Senator Grafstein: Turning to the statistics of immigration operations, are these, in effect, all refugee numbers, or do they include immigrant numbers?

Mr. Bissett: The 12,000?

Senator Grafstein: I am referring to the numbers on page 1 of this document.

Mr. Bissett: Referring to the numbers on page 1, none of these are refugees. These are simply people who have come to Canada, claiming to be refugees.

Senator Grafstein: Does that include the first item, B-1? In effect, they are refugee claimants?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Grafstein: This page, then, is essentially those who have made claims but are not necessarily found to be refugees in that category?

Mr. Bissett: Yes. The number who are found to be refugees you will find later on on that page. If you go down to Stage II, you will see some statistics for the RSAC, which is the Refugee Status Advisory Committee, that is the board that makes decision on refugee claims. With respect to the cases that they dealt with under Stage II there, they have made 5,470 negative decisions since May 21 and 742 positive decisions. However, the people involved in all of those negative decisions have the right to seek a re-determination of their hearing before the Immigration Appeal Board.

Senator Grafstein: Again, I am merely trying to get a sense of the overload on the system here. Based on the figures you have given us, that does not appear to be a tremendous overload. It means that you are able to deal with them in some sort of reasonable way and, at the same time, you are able to discard those who do not have proper claims. There does not seem to be an overload there, having in mind that, in previous years, you dealt with 20,000 ministerial permits and that the caseload since May is approximately 5,000. That does not seem to be a big number compared to the total number of claims processed.

Mr. Bissett: I suppose it depends on how you look at it, but the fact is that we have had a total of approximately 31,433 claims in 15 months.

Senator Grafstein: We were given a 40,000 number but apparently it is not 40,000; the total number is 31,433, based on all of the various categories. Then when I turn to the following page—

Senator Frith: That is not claims; it is potential refugees.

Senator Grafstein: It is all-inclusive. It includes everyone who says something as opposed to what their final determina-

[Traduction]

Le sénateur Frith: Que voulez-vous dire par un grand nombre? 10 000? 5 000?

M. Bissett: Je dirais de 7 000 à 10 000 par an, mais je pourrais vérifier cela.

Le sénateur Frith: C'est suffisamment précis.

Le sénateur Grafstein: En ce qui concerne les statistiques sur les activités d'immigration, ces chiffres s'appliquent-ils uniquement aux réfugiés ou tiennent-ils compte des immigrants?

M. Bissett: Les 12 000 dont nous parlions?

Le sénateur Grafstein: Je veux parler des chiffres qui figurent sur la page 1 de ce document.

M. Bissett: Les chiffres qui figurent sur la page 1 ne représentent pas des réfugiés. Ce sont simplement des gens qui sont venus au Canada et qui prétendaient être des réfugiés.

Le sénateur Grafstein: Est-ce le cas des statistiques qui figurent au premier point, B-1? En fait, ce sont des personnes qui revendiquent le statut de réfugié?

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Grafstein: Il s'agit donc sur cette page de ceux qui ont présenté une demande, mais qui n'ont pas nécessairement été considérés comme des réfugiés?

M. Bissett: Oui. Le nombre de ceux à qui le statut de réfugié a été accordé figure un peu plus loin sur cette page. Si vous descendez jusqu'à l'étape II, vous verrez certaines statistiques fournies par le CCRS, soit le Comité consultatif sur le statut de réfugié, organisme chargé de rendre une décision sur les revendications du statut de réfugié. En ce qui concerne les cas étudiés par le Comité à l'étape II, ils ont rendu 5 470 décisions défavorables depuis le 21 mai et 742 décisions favorables. Cependant, les personnes dont la demande a été rejetée ont le droit de demander un réexamen devant la Commission d'appel de l'immigration.

Le sénateur Grafstein: J'essaie tout simplement de comprendre dans quelle mesure le système est surchargé. D'après les chiffres que vous nous avez donnés, il ne semble pas que l'arriéré soit énorme. Cela montre que vous réussissez assez bien à étudier les cas et que vous êtes en mesure, en même temps, de rejeter les revendications non fondées. Vous ne semblez pas surchargés, si on se rappelle qu'au cours des années passées vous avez dû vous occuper de 20 000 permis du Ministre et que la charge de travail depuis le mois de mai est d'environ 5 000 cas. Ce chiffre ne semble pas très élevé par rapport au nombre total de revendications étudiées.

M. Bissett: Je suppose que c'est une question de point de vue; mais le fait est que nous avons eu environ 31 433 revendications en 15 mois.

Le sénateur Grafstein: On nous avait dit 40 000, mais apparemment ce n'est pas le cas; le nombre total est de 31 433, en comptant toutes les diverses catégories. Par contre, si je tourne la page...

Le sénateur Frith: Il ne s'agit pas là de revendications, mais du nombre de réfugiés possibles.

Le sénateur Grafstein: Cela comprend tout, c'est-à-dire toutes les demandes par opposition aux revendications qui seront

[Text]

tion is. Then when I turn to the next page, it seems to me that the high tide was not in the summer or in the spring; the high tide seemed to be in December or January, when your monthly totals are running approximately 2,100. That was the high point and the most recent figures are 1,600 a month, which is approximately 400 per week.

Mr. Bissett: The page referring to Section A 45(1) adjournments refers to our processing capacity. That is not necessarily our intake.

However, to go back to your earlier point, senator, we have had roughly 31,433 potential claimants since May of 1986.

Senator Grafstein: That is a backlog. You had 20,000 that you dealt with last year.

Mr. Bissett: We dealt with those by a sort of clearance system.

Senator Grafstein: The point is that last year in the system there were 20,000-odd plus some in the pipeline.

Mr. Bissett: But that 20,000 did not necessarily all come in in one year. It was building up for eight years. We suddenly reached a peak, as you have pointed out, in January and February of this year, where we were getting 4,000 claimants a month. Most of those were coming from the United States.

Senator Grafstein: The tide has now changed in the sense that it seems to be manageable at this stage, whether it is due to the publicity gives to the bill or to the penalties exacted by it. We do not know what the factors are, but in comparative terms, it seems relatively manageable by the current processes of the department. Is that a fair statement?

Mr. Bissett: I would not interpret it that way. If you take a look at the input of 30,000-some claims since May of 1986 and if you take a look at the output, which is very small, there is a real problem.

A little bit of background might be of interest. Those figures for January and February are so large because in November of 1986 the United States Immigration Bill was passed, which indicated that anyone in the United States who had been in the United States prior to 1982 would be eligible for amnesty. Anyone who had arrived after 1982 was not. That had the effect of pushing to the north, to Canada, very large numbers, primarily Central Americans who had been working illegally in the United States.

Senator Grafstein: That is precisely my point. The fact is that it happened to be a once only event in the United States that has materially distorted these numbers. Of the total number, how many were cited in the United States?

Mr. Bissett: I do not have the figure, but I think El Salvadorians alone were probably coming in at about 1,000 a month in January and February. In February, the minister, as you may know, announced some control measures which were designed to slow down that flow. It was that announcement and those measures that the minister took in February that began to slow

[Traduction]

finalement acceptées ou rejetées. Si je passe à la page suivante, vous semblez surchargés non pas en été ou au printemps, mais plutôt en décembre ou en janvier, lorsque vos totaux mensuels s'élèvent à environ 2 100 cas. Il s'agit d'un sommet, et vos chiffres les plus récents sont de 1 600 par mois, ce qui veut dire 400 cas par semaine.

M. Bissett: La page où il est question des renvois, Section A 45(1), a trait à notre capacité de traiter les cas. Il ne s'agit pas nécessairement du nombre de cas que nous avons à traiter.

Pour revenir à ce que vous disiez, sénateur, nous avons eu 31 433 revendications depuis mai 1986.

Le sénateur Grafstein: C'est vraiment beaucoup puisque vous aviez eu à traiter 20 000 revendications l'année dernière.

M. Bissett: Nous avons traité ces revendications au moyen d'un mécanisme d'élimination.

Le sénateur Grafstein: Le fait est qu'il y a eu environ 20 000 revendications et un peu plus l'année dernière.

M. Bissett: Ces 20 000 demandes n'ont pas toutes été présentées la même année. Elles se sont accumulées pendant 8 ans. Nous avons soudainement atteint un sommet, comme vous l'avez dit, en janvier et février l'année dernière. Nous recevions à ce moment-là 4 000 demandes par mois. La plupart venaient des États-Unis.

Le sénateur Grafstein: Le courant est maintenant renversé en ce sens que la charge de travail semble actuellement plus raisonnable, que ce soit dû à la publicité qui a été faite du projet de loi ou aux peines qui y sont prévues. Nous n'en connaissons pas les raisons, mais, par comparaison, il semble que le Ministère pourrait en venir à bout au moyen du processus actuel. Est-ce juste?

M. Bissett: Je ne dirais pas cela. Si vous regardez l'intrant d'à-peu-près 30 000 revendications depuis mai 1986, et si vous regardez l'extrant, qui est très peu élevé, il existe un véritable problème.

Il serait peut-être utile d'expliquer ce qui s'est passé auparavant. Si les chiffres pour les mois de janvier et février sont si élevés, c'est parce que les États-Unis, en novembre 1986, avaient adopté une Loi sur l'immigration qui stipulait que quiconque avait séjourné aux États-Unis avant 1982 pourrait bénéficier d'une amnistie. Quiconque était arrivé après 1982 ne l'était pas. Cela avait pour effet de faire affluer vers le Nord, vers le Canada, un grand nombre de personnes, surtout en provenance de l'Amérique centrale, qui avaient travaillé illégalement aux États-Unis.

Le sénateur Grafstein: C'est précisément la remarque que je voulais faire. Ce n'était qu'un cas exceptionnel qui s'est produit aux États-Unis et qui a eu pour effet de fausser ces chiffres. Sur le nombre total, combien ont été cités à comparaître aux États-Unis?

M. Bissett: Je n'ai pas ce chiffre en main, mais à mon avis, un millier de Salvadoriens par mois sont probablement entrés aux États-Unis en janvier et en février. En février, comme vous le savez peut-être, le ministre a annoncé des mesures de contrôle destinées à ralentir ce flot. Ce sont cette annonce et ces mesures qui ont permis de commencer à ralentir le flot. C'est

[Text]

down the rate of people coming in. It was in February that the minister announced the elimination of the B-1 list. He also announced a procedure whereby people who came up to the Canadian border from the United States would be held in the United States until such time as an inquiry could be held to determine whether they were or were not admissible. That had the effect of slowing down the figures.

Senator Frith: The total input, to use your word, is the figure of 31,433; is that right?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Frith: Does that represent the total number of claims in this year?

Mr. Bissett: That represents the number of claims since May 21, 1986.

Senator Frith: In answer to Senator Grafstein's question a moment ago, you gave us the total input and you said that the total output is relatively small. What is the total output?

Mr. Bissett: The refugee board has made a total of 6,212 decisions.

Senator Frith: Where is that figure?

Mr. Bissett: That figure is on page two, Stage II, RSAC.

Senator Frith: What does RSAC mean?

Mr. Bissett: That is the Refugee Status Advisory Committee. That is our current refugee board.

Senator Frith: What figure do you call the output?

Mr. Bissett: The decisions rendered.

Senator Frith: That is the figure of 6,212?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Frith: You could actually say that since May of 1986 there are 31,433 at the input end of the process, and the only ones that have come out are 6,212? I am not arguing. I just want to understand that that is what you are saying.

Mr. Bissett: For point of clarification, of those 6,212, 742 were positive decisions. There were 5,470 negative decisions, and they had the right to apply for a re-determination to the appeal board. That is Stage III, the Immigration Appeal Board.

Senator Frith: You do not consider them through the system until they are either on the way to becoming Canadian citizens or on their way home or out?

Mr. Bissett: If the decision from the refugee board is negative, they have the right to go to the Immigration Appeal Board. You can see that the Immigration Appeal Board has rendered 751 decisions since May 21, 1986.

Senator MacDonald (Halifax): Madame chairman, is it not fair to say that we expect 30,000 refugee claimants in 1987, and the backlog at the end of this year will be 40,000 claimants?

Mr. Bissett: We have 31,000 claimants now. They are coming in at the rate of roughly 2,000 per month. Forty thousand

[Traduction]

en février que le ministre a annoncé la suppression de la liste B-1. Il a également annoncé l'adoption d'une procédure selon laquelle les personnes qui se rendaient jusqu'à la frontière canadienne en passant par les États-Unis seraient détenues aux États-Unis jusqu'à ce qu'on puisse tenir une enquête afin de déterminer leur admissibilité. Cela a eu pour effet de diminuer les chiffres.

Le sénateur Frith: L'intrant total, pour utiliser votre terme, s'élève à 31 433; est-ce exact?

M. Bissett: C'est exact.

Le sénateur Frith: Ce chiffre représente-t-il le nombre total de revendications faites cette année?

M. Bissett: Il représente le nombre de revendications faites depuis le 21 mai 1986.

Le sénateur Frith: Pour répondre à la question que le sénateur Grafstein a posée il y a quelques instants, vous nous avez donné l'intrant total et avez dit qu'il est relativement faible. Quel est l'extrant total?

M. Bissett: La commission du statut de réfugié a rendu au total 6 212 décisions.

Le sénateur Frith: Où trouve-t-on ce chiffre?

M. Bissett: Il se trouve à la page 2, Étape II, CCSR.

Le sénateur Frith: Que veut dire CCSR?

M. Bissett: Comité consultatif du statut de réfugié. Il s'agit de notre commission actuelle du statut de réfugié.

Le sénateur Frith: Où appelez-vous l'extrant?

M. Bissett: Les décisions rendues.

Le sénateur Frith: Elles sont au nombre de 6 212?

M. Bissett: C'est exact.

Le sénateur Frith: Vous pourriez dire en fait que depuis mai 1986, il y a eu 31 433 intrants, et seulement 6 212 extrants? Je ne conteste pas ces chiffres, je désire simplement savoir si c'est bien ce que vous dites.

M. Bissett: À titre d'éclaircissement, sur les 6 212 décisions rendues, 742 ont été positives. Il y a eu 5 470 décisions négatives, et les demandeurs ont eu le droit d'en appeler devant la commission d'appel, ce qui constitue l'étape III, l'audition devant la Commission d'appel de l'immigration.

Le sénateur Frith: Vous ne considérez pas qu'ils font partie du processus tant qu'ils ne sont pas sur le point de devenir citoyens canadiens ou d'être renvoyés dans leur pays ou ailleurs?

M. Bissett: Si la décision rendue par la commission du statut de réfugié est négative, ils ont le droit d'en appeler devant la Commission d'appel de l'immigration. Vous pouvez voir que cette dernière a rendu 751 décisions depuis le 21 mai 1986.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Madame la présidente, n'est-il pas juste de dire que nous prévoyons qu'il y aura 30 000 demandeurs du statut de réfugié en 1987, et que l'arriéré à la fin de cette année sera de 40 000 demandeurs?

M. Bissett: Il y a actuellement 31 000 demandeurs. Ils arrivent au Canada au rythme d'environ 2 000 par mois. Je pense

[Text]

claimants would certainly be a fair guess, I would think, at the end of the year.

The Chairman: You said there were 5,470 negative decisions and almost 3,000 went to the Immigration Appeal Board. Have the other 2,500 people been returned?

Mr. Bissett: No, they will probably reach the board at some point.

The Chairman: Are they sitting around in limbo somewhere and have not filed an appeal?

Mr. Bissett: They may have filed a re-determination, but it may not have, as yet, been received by the board. There have been 751 decisions rendered by the board. There have been 665 negative decisions. In the cases where negative decisions have been rendered, there is the right to appeal to the Federal Court after the appeal board has turned them down. That usually leads to at least another six months before they can be removed. Of those 665, I would estimate that we have removed about 25 to 27.

The Chairman: Do all the people who receive negative decisions generally appeal, so that you would expect all of the 5,470 people to file an appeal?

Mr. Bissett: Yes.

The Chairman: That is automatic, is it?

Mr. Bissett: That is pretty well automatic.

Senator Buckwold: Do you sent anybody back?

Mr. Bissett: Very few.

The Chairman: Then why do we go through this?

Mr. Bissett: That is why we are trying to change the system.

Senator Gigantès: To what?

Mr. Bissett: To a faster system, a stream-lined system with fewer levels of review and appeal and more of a front-end system.

Senator Grafstein: That is in Bill C-55. That is not in Bill C-84.

Mr. Bissett: Yes, that is in Bill C-55.

The Chairman: That is in Bill C-55, which may come before this committee at some point.

Senator Grafstein: Madame chairman, I would like to focus back on Bill C-84. How many refugee claimants have been subject to security reports this year, last year and in 1985? Has that number been changing?

Mr. Bissett: Those people who come in under the heading of "Claimants", as they are described on this sheet, arrive spontaneously. Before arriving they had not been subject to security or medical checks; they simply arrived, many without any documents at all.

Only after they had been accepted as bona fide refugees by the refugee board, or the appeal board, or by the courts, would

[Traduction]

qu'on pourrait estimer sans risquer de se tromper qu'il y aura effectivement 40 000 demandeurs à la fin de l'année.

La présidente: Vous avez dit que 5 470 décisions négatives ont été rendues et que près de 3 000 demandeurs se sont présentés devant la Commission d'appel de l'immigration. Les 2 500 autres ont-ils été renvoyés?

M. Bissett: Non, ils passeront probablement devant la commission à un moment donné.

La présidente: Attendent-ils quelque part sans même avoir déposé un appel?

M. Bissett: Ils ont peut-être déposé une nouvelle revendication, mais la commission ne l'a peut-être pas encore reçue. Elle a rendu 751 décisions, dont 665 décisions négatives. Dans les cas où des décisions négatives ont été rendues, les demandeurs ont le droit d'en appeler devant la Cour fédérale après que la commission d'appel a rejeté leur revendication. Il faut habituellement attendre au moins six autres mois avant qu'on puisse les renvoyer. Sur ces 665 personnes, j'estime que nous en avons renvoyé entre 25 et 27.

La présidente: Est-ce que toutes les personnes dont la revendication est rejetée interjettent généralement appel, de sorte que vous pourriez vous attendre à ce que toutes les 5 470 personnes déposent un appel?

M. Bissett: Oui.

La présidente: Cela se fait automatiquement, n'est-ce pas?

M. Bissett: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Renvoyez-vous des personnes?

M. Bissett: Très peu.

La présidente: Alors, pourquoi passer par ce processus?

M. Bissett: C'est la raison pour laquelle nous tentons de changer le régime.

Le sénateur Gigantès: Contre quoi?

M. Bissett: Contre un régime plus rapide, simplifié, comportant moins d'échelons d'examen et d'appel, qui serait d'ailleurs un régime préparatoire.

Le sénateur Grafstein: On en parle dans le projet de loi C-55, et non dans le C-84.

M. Bissett: Oui, on en parle dans le projet de loi C-55.

La présidente: Le Comité étudiera peut-être ce projet de loi à un moment donné.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, je voudrais revenir au projet de loi C-84. Combien de demandeurs du statut de réfugié ont fait l'objet de rapports de sécurité cette année, l'année dernière et en 1985? Leur nombre a-t-il fluctué?

M. Bissett: Les personnes qui figurent sous la rubrique «Demandeurs», comme on le décrit sur cette feuille, arrivent spontanément. Avant d'arriver au Canada, elles n'ont pas fait l'objet de vérifications de sécurité ou d'examen médicaux; elles arrivent simplement, bon nombre d'entre elles sans aucuns papiers.

C'est seulement après que la commission du statut de réfugié, ou la commission d'appel, ou encore les tribunaux, les aura

[Text]

we then take steps to grant them landed immigrant status and subject them to security checks.

Senator Grafstein: Is there a statistical reason for transferring this responsibility from SIRC to the Federal Court? Is there any statistical evidence for making that change, or is this simply a policy matter?

Mr. Bissett: I think that was changed because it was primarily felt that it would be faster through the Federal Court than—

Senator Grafstein: Interesting. Do you mean that the process is faster through the courts than it would be through an administrative tribunal?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Grafstein: Why?

Mr. Bissett: Because SIRC has proven to be very slow in reaching decisions.

Senator Grafstein: Can you expand on that?

Mr. Bissett: I cannot because I do not know the answer. I just know that, based on the facts, they have been slow in reaching security decisions on review. As Mr. Atkey testified before the Commons committee, SIRC was not set up to conduct individual case reviews; it was set up to be more of a watchdog on CSIS.

The Chairman: Is that going to be changed under Bill C-55, and if so, will we be dealing with a greater number of personnel?

Mr. Bissett: I think Senator Grafstein was referring to someone who had been in detention and who was considered to be a security risk by the two ministers, the Solicitor General of Canada and the Minister of Employment and Immigration. Those two ministers would bring evidence—which cannot be made public—before a Federal Court judge so that he can decide whether the ministers have reasons for having that person removed in that fashion.

Senator Grafstein: How many people do you estimate would have been excluded this year had clause 5 been in effect, and how many would have been excluded last year had that clause been in effect?

Mr. Bissett: Have you any idea of that?

Mr. John Butt, Project Leader, Legislative Development, Refugee Task Force, Department of Employment and Immigration: The number would be small. There would have been no more than two or three cases in the last year where security issues were raised with regard to the admission of persons into Canada, as refugees or otherwise. The number is very small.

Senator Grafstein: There is reference to the minister certifying in the bill. Is that the same as before? Is there any change in the certification process?

[Traduction]

considérées comme réfugiés de bonne foi que nous prendrons alors des mesures pour leur accorder le statut d'immigrant reçu et que nous les soumettrons à des vérifications de sécurité.

Le sénateur Grafstein: Sur le plan statistique, y a-t-il une raison pour transférer cette responsabilité du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) à la Cour fédérale? Y a-t-il des données statistiques qui ont justifié ce changement; ou s'agit-il simplement d'une question de politique?

M. Bissett: Je pense qu'on a apporté ce changement parce qu'on a surtout jugé qu'il serait plus rapide de passer par la Cour fédérale que—

Le sénateur Grafstein: C'est intéressant. Voulez-vous dire qu'il est plus rapide de passer par les tribunaux que par un tribunal administratif?

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Grafstein: Pourquoi?

M. Bissett: Parce que le CSARS s'est révélé très lent à parvenir à des décisions.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous vous expliquer?

M. Bissett: Je ne le peux pas, parce que j'ignore pourquoi. Je sais seulement que, d'après les faits, il a été lent à parvenir à des décisions en matière de sécurité lors des examens. Comme M. Atkey l'a déclaré dans son témoignage devant le Comité de la Chambre des communes, le CSARS n'était pas constitué pour effectuer des examens cas par cas; il l'a été pour être davantage un surveillant du SCRS.

La présidente: Les choses vont-elles changer avec le projet de loi C-55 et, dans l'affirmative, y aura-t-il un plus grand nombre d'employés?

M. Bissett: Je pense que le sénateur Grafstein faisait allusion à quelqu'un qui a été détenu et que les deux ministres, le Solliciteur général du Canada et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, considéraient comme constituant un risque pour la sécurité. Ces deux ministres présenteraient des éléments de preuve—qui ne peuvent pas être rendus publics—devant un juge de la Cour fédérale, de façon à ce que ce dernier puisse déterminer si les ministres ont des raisons de vouloir renvoyer cette personne.

Le sénateur Grafstein: Selon vous, combien de personnes auraient été exclues cette année et l'année dernière si l'article 5 avait été en vigueur?

M. Bissett: Avez-vous une idée du nombre?

M. John Butt, Chef de projet, Élaboration du projet de loi, Groupe de travail sur la reconnaissance du statut de réfugié, ministère de l'Emploi et de l'Immigration: Il n'y en a pas beaucoup. L'année dernière, il y a eu au plus deux ou trois cas où des questions de sécurité ont été soulevées à l'égard de l'admission de réfugiés ou d'autres personnes au Canada. Il y en a très peu.

Le sénateur Grafstein: On parle d'une attestation par le ministre dans le projet de loi. Est-ce la même qu'auparavant? Le processus d'attestation a-t-il été modifié?

[Text]

Mr. Butt: Which certificate? There are several.

Senator Grafstein: Let's leave that for a moment. That is confusing.

With respect to turning around boats, how many boats have come in over the past two years, other than the two that we know of? What has the boat traffic been over the past three years?

Mr. Bissett: I think the only two that had any significant numbers were the Tamil and the Sikh boats. I am not aware of any other boats.

Senator Grafstein: During that same period, what was the number of claimants who would have come in by other means and who also did not have documentation?

Mr. Bissett: Very large numbers were coming in, and still are coming in, at Mirabel International Airport and at Pearson International Airport.

Senator Grafstein: Is it fair to say, statistically, that the number of people who have arrived by boat is insignificant compared to the number of people who have arrived by other means, and who have had imperfect documentation or no documentation?

Mr. Bissett: I think you could say that, statistically, certainly the largest number of people who come to Canada without documents, or with improper documents, come by air from Europe.

I might add, however, that I do not think it was simply a question of numbers, but also a concern that there was smuggling of large numbers of people in unsafe vessels by sea, and that was considered something that had to be stopped and we did not have any real provisions in the current legislation to do that.

Senator Gigantès: Senator Grafstein has kindly allowed me a supplementary, with the chairman's permission.

Supposing the weather had not been bad in July and we had found that ship at sea outside of Canada's territorial waters. What would Canada have done?

Mr. Bissett: What we did with the "Amelie" when it left our shores and started fleeing to its home port. We would have tried to get the consent of the flag country to board the ship and escort it back to Canada.

Depending on the conditions of the sea and the safety of the vessel, and if it looked as though the passengers were in danger, we would have brought it to shore.

Senator Frith: You could have done that without Bill C-84.

Mr. Bissett: We could have brought it to shore, definitely.

Senator Grafstein: Is detention a problem if your officers cannot convince an adjudicator that there are good grounds to detain a person? In other words, do you really need the change

[Traduction]

M. Butt: De quelle attestation s'agit-il? Il y en a plusieurs.

Le sénateur Grafstein: Laissons cette question de côté pour l'instant. Elle prête à confusion.

Pour ce qui est du renvoi de navires en mer, combien de navires sont arrivés au Canada ces deux dernières années, mis à part les deux dont nous sommes au courant? Combien de navires sont arrivés ces trois dernières années?

M. Bissett: Je pense que les deux seuls qui comptaient beaucoup de passagers étaient ceux qui avaient des Tamouls et des Sikhs à leur bord. J'ignore s'il y en a eu d'autres.

Le sénateur Grafstein: Au cours de cette même période, quel était le nombre de demandeurs qui sont arrivés par d'autres moyens et qui eux aussi n'avaient aucuns papiers.

M. Bissett: Un très grand nombre de personnes arrivaient, et arrivent encore, à l'Aéroport international de Mirabel et à l'Aéroport international Pearson.

Le sénateur Grafstein: Est-il juste de dire, d'un point de vue statistique, que le nombre de personnes qui sont arrivées par navire est négligeable comparativement au nombre arrivées par d'autres moyens, et qui n'avaient pas les papiers nécessaires?

M. Bissett: On pourrait dire que, sur le plan statistique, le plus grand nombre de personnes qui sont arrivées au Canada sans papiers, ou avec des papiers incomplets, sont arrivées d'Europe par avion.

Permettez-moi toutefois d'ajouter que je ne pense pas qu'il s'agisse seulement d'une question de nombre; on s'inquiétait du fait qu'un grand nombre de personnes étaient transportées illégalement à bord de navires peu sûrs. On a donc jugé qu'il fallait mettre un frein à cette pratique, mais la loi actuelle ne contenait pas vraiment de disposition à cet égard.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Grafstein a eu l'amabilité de m'autoriser à poser une question supplémentaire, si Madame la présidente le permet.

Si les conditions atmosphériques n'avaient pas été mauvaises en juillet et que nous avions découvert ce navire hors des eaux territoriales du Canada, qu'aurait fait le gouvernement du Canada?

M. Bissett: Ce que nous avons fait pour l'*Amélie* lorsqu'il a quitté nos côtes et a commencé à fuir vers son port d'attache. Nous aurions tenté d'obtenir le consentement du pays dont il battait pavillon pour monter à son bord et l'escorter de nouveau au Canada.

Après avoir tenu compte de l'état de la mer et de la sûreté du navire, et si les passagers avaient paru en danger, nous aurions ramené le navire à la côte.

Le sénateur Frith: Vous auriez pu le faire sans avoir besoin du projet de loi C-84.

M. Bissett: Nous aurions certainement pu le ramener à la côte.

Le sénateur Grafstein: La détention poste-t-elle un problème si vos agents ne peuvent convaincre un arbitre qu'il existe de bons motifs pour détenir une personne? Autrement dit, faut-il réellement modifier les règles concernant la déten-

[Text]

to the rules that deal with detention, or have the detention provisions been satisfactory so far?

Mr. Bissett: I will give you my personal opinion; I do not think they have been satisfactory. The only conditions under which someone can be detained under the current act is if the adjudicator is satisfied that the person is (1) not a danger to the public, and (2) will not run away. The adjudicator has that authority not from the minister but from the act itself.

Yes, there have been cases where certainly, in the opinion of the department, individuals who should have been detained were released.

Senator Grafstein: What is the percentage, or can you give us absolute numbers?

Mr. Bissett: A small number.

Senator Grafstein: A handful?

Mr. Bissett: Yes. It is extremely difficult to detain someone under the current act even though they do not have proper documentation as to their identity. They must be released, basically.

Senator Grafstein: So, as I understand it, all an officer has to say under this bill is that he does not know the person's name or cannot confirm what the person's name is and, in effect, that person can be detained.

Mr. Bissett: The provisions of Bill C-84 will allow the person to be detained if that person arrives without any identification or documentation until such time as we can at least find out who that person is.

Another problem with people arriving without documentation is that we are not even sure what flight they may have come off because of the configuration of our airports. There may be three international flights arriving at Mirabel at the same time. People come off the aircraft, mill about in the central waiting room before they go for an examination, and when they arrive for an examination they will not necessarily tell the officer that they came off KLM or Lufthansa.

Senator Grafstein: A final question, Madam Chairman. Previous to Bill C-84, the minister could, by a series of powers under the legislation, effectively stop the flow, had he chosen to do so, for policy purposes other than through some of the provisions contained in this bill. In other words, there are a number of powers available to the minister to substantially stop the flow, as he did with the surge from the American side.

I am not quarrelling with the decision for the moment, but there are a number of other broad powers existing under the Immigration Act to stem the flow, as the minister effectively did with the American surge.

Mr. Bissett: The American surge was unique in the sense that the Immigration Act does recognize a difference between people coming from overseas and people coming from contiguous territory. It was the normal practice, before we started receiving large numbers of refugees, for people at the United

[Traduction]

tion, ou si les dispositions à cet égard ont été satisfaisantes jusqu'ici?

M. Bissett: Je vous donnerai mon opinion personnelle; je ne pense pas qu'elles aient été satisfaisantes. Une personne peut être détenue en vertu de la loi actuelle, si l'arbitre est convaincu de deux choses: (1) que la personne ne constitue pas un danger pour le public et (2) qu'elle ne s'enfuira pas. L'arbitre se voit conférer ce pouvoir non pas par le Ministre, mais par la loi elle-même.

Oui, il y a eu des cas où, de l'avis du Ministère, des personnes qui auraient dû être détenues ont été libérées.

Le sénateur Grafstein: Quel en est le pourcentage: pouvez-vous nous donner des chiffres absolus?

M. Bissett: Un petit nombre.

Le sénateur Grafstein: Quelques personnes?

M. Bissett: Oui. Il est extrêmement difficile de détenir quelqu'un en vertu de la loi actuelle, même s'il n'a pas les papiers d'identité nécessaires. Il faut le libérer.

Le sénateur Grafstein: Ainsi, si je comprends bien, selon ce projet de loi, tout ce qu'un agent a à dire, c'est qu'il ignore le nom de la personne ou ne peut confirmer son identité et, effectivement, elle peut être détenue.

M. Bissett: Les dispositions du projet de loi C-84 nous autoriseront à détenir cette personne si elle arrive au Canada sans aucuns papiers, jusqu'à ce que nous puissions du moins découvrir son identité.

Un autre problème se pose au sujet de ceux qui arrivent au Canada sans documents; nous ne sommes même pas certains du vol sur lequel ils sont peut-être arrivés, en raison de la configuration de nos aéroports. En effet, il peut arriver trois vols internationaux en même temps à Mirabel. Les gens descendent de l'avion, se promènent dans la salle d'attente centrale avant de se présenter, et à ce moment-là, ils ne diront pas nécessairement à l'agent qu'ils sont descendus d'un avion de la KLM ou de Lufthansa.

Le sénateur Grafstein: Une dernière question, madame la présidente. Avant le dépôt du projet de loi C-84, le Ministre pouvait, en vertu d'un ensemble de pouvoirs conférés par la Loi, indiquer le flot d'arrivants, s'il avait décidé de le faire, à des fins de politique plutôt qu'en vertu de certaines dispositions contenues dans le projet de loi. Autrement dit, le Ministre dispose de certains pouvoirs pour endiguer le flot, comme il l'a fait pour la vague de personnes qui ont passé la frontière américaine.

Je ne conteste pas cette décision pour l'instant, mais je dis que la Loi sur l'immigration prévoit certains autres vastes pouvoirs permettant d'endiguer le flot d'arrivants, comme le Ministre l'a fait pour la vague en provenance des États-Unis.

M. Bissett: Cette situation était exceptionnelle, en ce sens que dans la Loi sur l'immigration on établit une distinction entre les personnes qui arrivent de l'étranger et celles qui arrivent d'un pays contigu. Avant que nous commencions à recevoir un grand nombre de réfugiés, la pratique voulait que si

[Text]

States border, if they were found to be inadmissible by the examining officer to be sent back in the United States until such time as we could bring them before a special inquiry officer or an adjudicator. I say that because not all ports of entry along the U.S.-Canada border have adjudicators available.

We discontinued that practice and said "If people come off, let them in under a Minister's Permit". That is what we slowed down in February.

The other powers the minister had under the act and in the regulations to stem the flow, I think he had already used. We had done it by imposing visas on many countries. We did, in effect, stop the Portuguese flow by imposing visas on Portugal. We stopped the flow from Brazil by imposing visas on Brazil. Recently, we imposed visitor's visas on a long list of countries and that has done a great deal to stop part of the flow.

However, no matter how many countries you impose visas on, the numbers keep increasing because all of these people who are coming in from Europe, the Sri Lankans, the Iranians, the Afghans, the Ethiopians, require visitor's visas. They are coming in with either fraudulent documents or they are paying people for documents which allow them to get on board the aircraft. They then give those documents back to the person who sold them to them and they are recycled. In other words, they have documents which get them through part of the airport and on to the aircraft. When they arrive in Canada they no longer have any documents because they have recycled them, given them back or destroyed them.

Senator Grafstein: You are saying that most of the problems flow from commercial-type transactions. Could you tell us, statistically, if any of the problems are flowing from the NGOs or the church groups? Do they seem to be a source of this particular problem?

Mr. Bissett: No, I do not think so. Obviously, there are fraudulent practices centred in Europe where people are making a lot of money in order to get desperate people into Canada.

Part of the problem has been our own laws and regulations. As you know, we are a very open country. We do not do a lot of the things that other countries do to stem the flow. We have not been putting these people in jail or sending them back even before they get off the aircraft. We have been quite generous.

In addition to that, we have had the B-1 list which was acting as a magnet for these people to come in. Sri Lankans knew that if they got to Canada they would not have to be a refugee to stay here. Even if they were found not to be a refugee, they knew they would not be sent back.

Senator Grafstein: You do not have to answer this question, but are you saying to us that the minister is part of the problem? Do not answer that.

[Traduction]

l'agent examinateur jugeait que les personnes se trouvant à la frontière américaine ne pouvaient être admises, on les renvoyait aux États-Unis jusqu'à ce qu'on puisse les amener devant un enquêteur spécial ou un arbitre. Je dis cela parce que les ports d'entrée se trouvant le long de la frontière canado-américaine ne disposent pas tous d'arbitres.

Nous avons cessé cette pratique et décidé que si des personnes arrivaient au Canada, on les admettrait en vertu d'un permis du Ministre. C'est cette pratique que nous avons ralentie en février.

Je pense que le Ministre avait déjà utilisé les autres pouvoirs dont il disposait en vertu de la Loi et du règlement pour endiguer le flot d'immigrants. Nous l'avons fait en imposant des visas à de nombreux pays. Nous avons effectivement endigué le flot de Portugais en imposant des visas au Portugal. Nous avons endigué le flot en provenance du Brésil en imposant des visas à ce pays. Récemment, nous avons imposé des visas de visiteur à une longue liste de pays, ce qui a grandement contribué à endiguer une partie du flot.

Toutefois, peu importe le nombre de pays auxquels on impose des visas, le nombre d'arrivants continue d'augmenter, parce que tous ceux qui arrivent d'Europe, les Sri-Lankais, les Iraniens, les Afghans, les Éthiopiens, ont besoin d'un visa de visiteur. Ils arrivent avec des documents frauduleux ou ils payent des gens pour obtenir des documents qui leur permettent de monter à bord de l'avion. Ils remettent ensuite ces documents à la personne qui les leur a vendus et on les recycle. Autrement dit, ils ont des documents qui leur permettent de passer par une partie de l'aéroport et de monter à bord de l'avion. Quand ils arrivent au Canada, ils n'ont plus de documents parce que ceux-ci ont été recyclés, ou parce qu'ils les ont rendus en détruits.

Le sénateur Grafstein: Vous dites que la plupart des problèmes découlent de transactions de type commercial. Pourriez-vous nous dire, sur le plan statistique, si des problèmes sont attribuables à des organismes non gouvernementaux ou à des groupes religieux? Semblent-ils être une cause de ce problème particulier?

M. Bissett: Non, je ne le pense pas. De toute évidence, on se livre à des pratiques frauduleuses en Europe, où certains font beaucoup d'argent en envoyant des gens désespérés au Canada.

Ce sont nos propres lois et règlements qui constituent une partie du problème. Comme vous le savez, notre pays est très ouvert. Nous ne faisons pas beaucoup de choses que font d'autres pays pour endiguer le flot d'immigrants. Nous ne les mettons pas en prison ou ne les renvoyons pas avant même qu'ils descendent de l'avion. Nous avons été très généreux.

En outre, nous avions la liste B-1 qui servait beaucoup à attirer ces personnes. Les Sri-Lankais savaient que, s'ils réussissaient à se rendre au Canada, ils n'auraient pas à être considérés comme des réfugiés pour y demeurer. Ils savaient qu'on ne les renverrait pas, même si on avait jugé qu'ils n'étaient pas des réfugiés.

Le sénateur Grafstein: Vous n'êtes pas obligé de répondre à cette question, mais êtes-vous en train de nous dire que le

[Text]

Mr. Bissett: I think the minister has done everything under the current act and regulations that he can do to stem the flow and it is not working.

Senator Frith: I would like to have some explanation of the figures in this document. On page 1 there is a heading "Previous Reports' Totals." What does that mean?

Mr. Bissett: That shows the figures for the previous week.

Senator Frith: Do you mean that the figure for the week ending September 4 was 31,189?

Mr. Bissett: That is correct.

Senator Frith: And for September 12 it was 31,433?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Frith: That means that about 200 people came in in one week, is that correct?

Mr. Bissett: That is right.

Just as an observation, under the heading "Minister's Permits", you will see that the total in the previous week was 10,606 and then on the week of September 11 it is down by approximately 500. That is because 500 of those who had Minister's Permits decided to make refugee claims. Therefore, that figure has been reduced.

Senator Frith: Why would they do that? If you know you are going to be able to stay, why claim refugee status? Why give up your existing status?

Mr. Bissett: It is because the policy of not returning them changed.

Senator Frith: Are you going to apply that retroactively?

Mr. Bissett: That could be the case. We have given individuals who are here under permit the choice of staying under permit on a temporary basis or making claims. Some of them are making claims.

Senator Frith: Will that apply retroactively to anyone who has not become a citizen?

Mr. Bissett: It may or it may not. A final decision has not been made.

Senator Frith: But it could apply, is that correct?

Mr. Bissett: It could apply.

Senator Frith: Am I correct that the 10,000 people who got in under Minister's Permits, validly, could be told that their permits are no longer valid, is that correct?

Mr. Bissett: A Minister's Permit is normally only valid for one year.

[Traduction]

Ministre constitue une partie du problème? Ne répondez pas à cela.

M. Bissett: Je pense que le Ministre a fait tout en son pouvoir, en vertu de la Loi et du règlement actuels, pour endiguer le flot d'immigrants, mais sans succès.

Le sénateur Frith: Je voudrais que vous m'expliquiez les chiffres qui figurent dans ce document. À la page 1, on trouve la rubrique «Total des rapports précédents». Que cela signifie-t-il?

M. Bissett: Ce sont les chiffres de la semaine précédente.

Le sénateur Frith: Voulez-vous dire que le chiffre pour la semaine se terminant le 4 septembre était de 31 189?

M. Bissett: C'est exact.

Le sénateur Frith: Et pour la semaine se terminant le 12 septembre, de 31 433?

M. Bissett: C'est exact.

Le sénateur Frith: Cela signifie qu'environ 200 personnes sont arrivées en une semaine, n'est-ce pas?

M. Bissett: C'est exact.

A titre d'observation, sous la rubrique «Permis du Ministre», vous verrez que le total de la semaine précédente était de 10 606, puis pendant la semaine du 11 septembre, qu'il avait baissé d'environ 500. C'est que 500 personnes qui ont reçu un permis du Ministre ont décidé de revendiquer le statut de réfugié. C'est pourquoi le chiffre a baissé.

Le sénateur Frith: Pourquoi le feraient-elles? Si on sait qu'on pourra demeurer au Canada, pourquoi demander le statut de réfugié? Pourquoi abandonner son statut actuel?

M. Bissett: C'est parce qu'on a modifié la règle voulant qu'ils ne soient pas renvoyés.

Le sénateur Frith: Cette règle s'appliquera-t-elle de façon rétroactive?

M. Bissett: Cela pourrait être le cas. Nous avons donné aux détenteurs de permis du ministre le choix de continuer à séjourner ici de façon temporaire en vertu de leur permis ou de présenter une demande. Certaines d'entre elles ont présenté une demande.

Le sénateur Frith: Ce choix sera-t-il offert de façon rétroactive à tous ceux qui n'ont pas acquis la citoyenneté?

M. Bissett: Peut-être que oui, peut-être que non. Aucune décision finale n'a encore été prise à ce sujet.

Le sénateur Frith: Mais la décision pourrait être rétroactive, n'est-ce pas?

M. Bissett: En effet.

Le sénateur Frith: Ai-je raison de penser que les 10 000 personnes qui sont ici de façon légitime en vertu d'un permis du ministre pourraient se faire dire que leur permis n'est plus valide?

M. Bissett: Les permis accordés par le ministre sont normalement valables pour un an seulement.

[Text]

Senator Frith: How does that fit in with your saying that they knew they could stay and that they would not be removed?

Mr. Bissett: They did know that prior to February 23. It was acting as a magnet to others who were aware of the policy.

Senator Frith: So it could apply to anyone who came in before February 23, is that correct?

Mr. Bissett: Theoretically, yes. They could have their claims heard at a certain point and if they were considered not to be a refugee, they could be sent home.

Senator Frith: So you consider their position at the time they are heard on the basis of the policy then in existence, is that correct?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Frith: On the page which sets out the monthly flow, Senator Grafstein pointed out the figure is approximately 100 per cent more in July, on average. January, February and March—particularly January—were the highlight times. The figure goes down to 518 in July and 660 for August. Bill C-84 received first reading on August 11. Did the department advise the minister that something had happened in August which created an emergency and, if so, did they also mention it in January when the figures were twice as high?

Mr. Bissett: In January it was bad and the minister did take measures in February. I am referring to Mr. Bouchard.

Senator Frith: On Minister's Permits?

Mr. Bissett: Yes. Steps are also taken with regard to transfer visas for many countries. He announced a series of measures to try to slow the flow down and to get it under control.

Senator Frith: It seems that that worked somewhat, does it not?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Frith: There is quite a continuing reduction from 900 down to 600, to 500 and then back to 600. On the basis of these figures, what created the emergency in August apart from the Sikhs landing? Of course, there were not very many Sikhs.

Mr. Bissett: One hundred and seventy-four.

Senator Frith: Were they included in these figures? When did they land?

Mr. Bissett: They landed on July 12.

Senator Frith: Are they included in the 518?

Mr. Bissett: No, they are not. Perhaps I might ask Mr. Trussler to explain that chart you are looking at because it is a fairly tricky one.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Comment se fait-il alors que vous ayez dit qu'ils étaient sûrs de pouvoir?

M. Bissett: Ils avaient effectivement cette assurance jusqu'au 23 février, et c'est ce qui rendait le Canada si attrayant pour tous les autres comme eux.

Le sénateur Frith: Alors la décision pourrait s'appliquer à toute personne qui serait venue ici avant le 23 février?

M. Bissett: En principe, oui. Ces personnes pourraient demander le statut de réfugié et, si leur demande était jugée injustifiée, elles pourraient être renvoyées.

Le sénateur Frith: Donc, si j'ai bien compris, leur demande serait examinée selon la politique alors en vigueur?

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Frith: Se reportant à la page où sont indiqués les totaux mensuels, le sénateur Grafstein a fait remarquer que le nombre est généralement à peu près le double au mois de juillet. Janvier, février et mars—surtout janvier—sont les périodes de pointe. Le nombre tombe à 518 en juillet et à 660 en août. Le projet de loi C-84 a été adopté en première lecture le 11 août. Faut-il comprendre que le personnel du Ministère a fait savoir au Ministre qu'une situation urgente s'était produite en août et, dans l'affirmative, lui a-t-on tenu des propos semblables en janvier quand les chiffres étaient deux fois plus élevés?

M. Bissett: La situation est devenue critique en janvier, et le Ministre a effectivement pris des mesures en février. Je veux parler de M. Bouchard.

Le sénateur Frith: En ce qui concerne les permis du Ministère?

M. Bissett: Oui. Des mesures ont également été prises en ce qui concerne les permis de transit pour beaucoup de pays. Le Ministre a annoncé une foule de mesures visant à resserrer les contrôles.

Le sénateur Frith: Ces mesures semblent avoir eu un certain succès, n'est-ce pas?

M. Bissett: En effet.

Le sénateur Frith: On note une baisse soutenue du total mensuel, qui tombe de 900 à 600, puis à 500, avant de remonter à 600. Si l'on en juge par ces chiffres, à quoi peut-on attribuer la situation d'urgence survenue en août, mis à part le débarquement des sikhs? Bien sûr, les sikhs n'étaient pas très nombreux.

M. Bissett: Il y en avait 174.

Le sénateur Frith: A-t-on tenu compte de ces sikhs dans les totaux? Quand sont-ils débarqués?

M. Bissett: Le 12 juillet.

Le sénateur Frith: Sont-ils compris dans le total de 518 indiqué pour ce mois-là?

M. Bissett: Non. Peut-être M. Trussler pourrait-il vous expliquer le tableau que vous avez entre les mains puisqu'il est assez difficile de s'y retrouver.

[Text]

Mr. James Trussler, Project Officer, Refugee Determination Task Force, Department of Employment and Immigration: What you are basically looking at here are the 45(1) adjournments at the enquiry stage. According to the number of staff we have doing that particular process, it is decided how many of these will be done in a month. This does not reflect on the number of people actually entering.

Senator Frith: There must be some reflection, surely.

Mr. Trussler: There could be a reflection later on, but right now we have a tremendous backlog. On the first page, you will see that there is a backlog of 6,000 cases awaiting enquiry. If you look at the monthly totals, that is the fourth column, you will see that the monthly total is between 1,500 and 2,000 cases per month. We know that they are coming in at a figure of around 2,500 cases per month. About 2,000 cases come in at the ports of entry and about 800 cases arrive inland. Those are people who are already in Canada, who go to the immigration centre and decide to put forward a claim for refugee status. Those two numbers together result in the total intake.

The numbers on this page indicate our processing capacity, and this is determined by the number of adjudicators, SIOs and CPOs we have to process these particular people. You can see from this that if we process only 1,500 to 2,000 cases per month, with about 2,500 coming in a month, then the backlog at this particular stage will increase by about 500 a month.

Senator Frith: You work on an average of 1,500 a month, is that correct?

Mr. Trussler: It is between 1,500 and 2,000. The numbers vary.

One of the reasons these numbers dropped in July and August is because of staff holidays. That can determine how many of these can be processed. These numbers are a complete reflection upon our processing capacity at that point in the system. They are not necessarily any indication of the incoming workload. In fact, the incoming workload is greater than that. If no one were to come into Canada for three months, they could still work at full capacity at this point.

Senator Frith: You have said that 2,000 come in at the ports of entry?

Mr. Trussler: It is better to say 1,800 at the ports of entry, because although there are 2,000 or more, only about 85 per cent of them will claim refugee status. There is another 700 or 800 inland that go to the inland offices and are reported under what we call section 27. Those people will also claim refugee status.

Senator Frith: These figures represent what you process, then?

Mr. Trussler: These represent what we process at that point in the system.

Senator Frith: You end up with about 2,500 that you think apply every month?

[Traduction]

M. James Trussler, agent de projet, Groupe de travail sur la détermination du statut de réfugié, ministère de l'Emploi et de l'Immigration: En gros, le tableau fait état des enquêtes ajournées en vertu du paragraphe 45(1). Or le nombre d'enquêtes qui seront tenues dans un mois donné est décidé en fonction des effectifs disponibles à cette fin. Ainsi, ce chiffre ne correspond pas au nombre réel d'arrivants.

Le sénateur Frith: Mais il doit sûrement avoir un lien entre les deux.

M. Trussler: Il y en aura peut-être un à l'avenir, mais, pour le moment, nous avons un arriéré considérable. Vous pourrez constater, à la première page, qu'il y a 6 000 cas en souffrance. Si vous vous reportez aux totaux mensuels, c'est-à-dire à la quatrième colonne, vous verrez que la moyenne mensuelle se situe entre 1 500 et 2 000 cas. Or nous savons qu'il arrive environ 2 500 personnes par mois. Il y en a environ 2 000 qui arrivent aux points d'entrée et environ 800 qui se présentent à nos bureaux au Canada. Il s'agit de personnes qui se trouvent déjà au pays et qui se rendent au centre d'immigration pour demander le statut de réfugié. C'est à partir de ces deux chiffres qu'on établit le total des arrivants.

Les chiffres qui figurent sur cette page indiquent notre capacité de traitement, laquelle dépend du nombre d'arbitres, d'AIS et d'ACPC dont nous disposons à cette fin. Comme vous pouvez le constater, si nous traitons seulement de 1 500 à 2 000 cas par mois, alors qu'il arrive quelque 2 500 personnes par mois, l'arriéré augmente d'environ 500 cas par mois.

Le sénateur Frith: Alors vous traitez en moyenne 1 500 demandes par mois?

M. Trussler: Le nombre varie entre 1 500 et 2 000.

S'il y a eu une baisse en juillet et en août, c'est notamment parce qu'il s'agissait de la période des vacances. Le nombre de cas qui peuvent être traités dépend du personnel disponible. Les chiffres que vous avez devant vous reflètent fidèlement notre capacité de traitement à cette étape du processus. Ils ne donnent pas forcément une idée de la charge de travail véritable. En fait, la charge de travail est plus grande que ne le laissent entendre ces chiffres. Ainsi, même s'il n'y avait aucun nouvel arrivant pendant trois mois, le personnel pourrait continuer à travailler à plein régime.

Le sénateur Frith: Vous avez dit que 2 000 personnes arrivent aux points d'entrée?

M. Trussler: Il serait plus juste de dire 1 800 pour les points d'entrée, car même s'il en débarque 2 000 ou plus, seulement quelque 85 p. 100 d'entre elles demandent le statut de réfugié. À ce nombre, viennent s'ajouter de 700 à 800 personnes qui se rendent à nos bureaux au Canada pour demander le statut de réfugié et qui sont visées à l'article 27.

Le sénateur Frith: Ces chiffres représentent donc le nombre de cas traités?

M. Trussler: Ils représentent le nombre de cas traités à cette étape du processus.

Le sénateur Frith: Ainsi, il y aurait chaque mois environ 2 500 personnes qui présenteraient une demande?

[Text]

Mr. Trussler: Yes.

Senator Frith: Therefore, over a year you would expect about 30,000, and you have said that you are planning for 20,000. That is not right. What do you plan or budget for refugee claims?

Mr. Trussler: Next year, in the event that these bills are not passed, our projection is 30,000.

Senator MacDonald (Halifax): Could the witness repeat that?

Senator Frith: Before he does, I would like to clarify that from refugee camps he expects 12,000 and from private sponsors 8,000; that totals 20,000. His projections are 10,000 over that figure.

Mr. Bissett: Senator, you have to make the distinction between these and the ones we select overseas. The 20,000 represents those refugees that have been selected overseas from refugee camps. These others are not refugees, as such; they are people who have come to Canada and then make a refugee claim.

Senator Frith: You expect 8,000 privately sponsored refugees?

Mr. Bissett: Our pattern over the last couple of years has been that the private sponsors have brought in about 8,000 refugees. We would anticipate that figure to remain much the same. We hope it might go up.

Senator MacDonald (Halifax): Perhaps I misunderstood the witness. He was speculating, but I thought he said that if Bill C-84 does not pass or is held up, the number of refugee claimants next year would be of the order of 30,000.

Mr. Trussler: I was only saying that, based on the statistics over the last year and a half to two years, there will be 30,000 refugee claimants coming to Canada each year.

Senator Gigantès: In other words, regardless of the legislation in place, that is your projection.

Mr. Trussler: Yes. I do not know what the projection will be with the new legislation. The way it is right now, however, we are saying that 30,000 refugee claimants will be coming to Canada each year.

Senator MacDonald (Halifax): The publicity surrounding the two incidents of refugees arriving by boat off the east coast has sent a signal around the world to the effect that Canada is one country where someone can physically set foot ashore and he will be allowed to remain, generally speaking. Surely, if this bill does not pass, you cannot say that we will have 30,000 refugee claimants next year. Would it not be a more intelligent speculation to say that we could expect 50,000 or even 60,000?

Senator Frith: Why stop there?

[Traduction]

M. Trussler: Oui.

Le sénateur Frith: Le nombre annuel serait donc d'environ 30 000, et vous avez dit que vous prévoyiez de traiter 20 000 cas. Il y a quelque chose qui ne va pas. Quelles sont vos prévisions budgétaires ou autres en ce qui concerne les demandes de statut de réfugié?

M. Trussler: En supposant que ces projets de loi ne soient pas adoptés, le nombre prévu pour l'an prochain est de 30 000.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Le témoin pourrait-il répéter ce qu'il vient de dire?

Le sénateur Frith: Je veux tout d'abord tirer les choses au clair. Il y aurait 12 000 personnes qui arriveraient ici en provenance de camps de réfugiés et 8 000 réfugiés parrainés, pour un total de 20 000 personnes. Or le chiffre qu'il vient de citer dépasse ce total de 10 000.

M. Bissett: Sénateur, il faut faire une distinction entre ces personnes et celles que nous sélectionnons à l'étranger. Il y en a 20 000 que nous sélectionnons dans les camps de réfugiés. Les autres ne sont pas des réfugiés comme tels; ce sont des personnes qui viennent au Canada, puis qui revendiquent le statut de réfugié.

Le sénateur Frith: Vous vous attendez à recevoir 8 000 réfugiés parrainés?

M. Bissett: Au cours des deux dernières années, le nombre de réfugiés parrainés a été d'environ 8 000 par an. Nous nous attendons que ce chiffre demeure à peu près inchangé. Nous espérons toutefois qu'il augmentera.

Le sénateur MacDonald (Halifax): J'ai peut-être mal compris le témoin, mais j'ai cru l'entendre dire que, si le projet de loi C-84 n'est pas adopté ou s'il est retardé, le nombre de personnes qui revendiqueront le statut de réfugié l'an prochain serait d'environ 30 000.

M. Trussler: J'ai simplement dit que, si l'on en juge par les statistiques pour la dernière année et demie ou les deux dernières années, le Canada recevrait chaque année environ 30 000 personnes qui revendiqueraient le statut de réfugié.

Le sénateur Gigantès: Autrement dit, quelles que soient les mesures législatives en vigueur, c'est là le nombre prévu.

M. Trussler: oui. Je ne sais pas quel serait le nombre prévu si les nouvelles mesures étaient adoptées. Cependant, dans les circonstances actuelles, nous prévoyons que le Canada recevra chaque année 30 000 personnes qui demanderont le statut de réfugié.

Le sénateur MacDonald (Halifax): La publicité qui a accompagné les deux débarquements de réfugiés sur la côte est a donné l'impression partout dans le monde que le Canada est un pays où, de façon générale, quiconque réussit à mettre le pied sera autorisé à rester. Si ce projet de loi n'est pas adopté, vous ne pouvez sûrement pas dire que nous aurons 30 000 personnes qui demanderont le statut de réfugié l'an prochain. N'est-il pas plus probable que nous en recevrons 50 000, ou même 60 000?

Le sénateur Frith: Pourquoi s'arrêter là?

[Text]

Mr. Trussler: There is a possibility that the number will rise to 50,000 or 60,000. In the meantime, however, we have done a lot of things. We established the control measures in February. In an effort to put a hold on the countries creating large problems for us, we established visas, and so forth. As the problems crop up we try to deal with them within the constraints that we are now under.

Senator Grafstein: And you have been very successful.

Mr. Trussler: Sometimes we have been successful, but not always. We have a backlog of 30,000 this year. The number may well go up, as you have said.

Mr. Bissett: The figures from 1980 are interesting. They show that the number of claims is gradually climbing. We had 1,600 claims in 1980, 3,300 in 1982, 6,100 in 1983, 7,113 in 1984, 8,374 in 1985, 18,282 in 1986, and this year we are projecting 30,000. The other countries, particularly those in western Europe, are tightening up. That has the effect of sending people in this direction; there is no question about that.

Senator MacDonald (Halifax): There is no way I could accept an explanation that that figure would stop at 30,000 without a change in the legislation.

Senator Frith: If Bill C-84 passes, what will happen?

Mr. Bissett: It is not so much the passage of Bill C-84 that will have a large effect, but a combination of Bill C-84 and Bill C-55.

Senator Frith: What would happen then?

Mr. Bissett: By far the majority of the claimants, well over two-thirds of them, are found not to be refugees when they make their claims. If Bill C-55 passes, the refugees who have already received protection in a safe third country would be sent back to that country. That would cut off 25 or 30 per cent of those people who would be considered to be coming from a safe third country. Another group that would be affected would be those people making claims from countries that normally do not produce refugees. They are coming from Portugal, Brazil, Mexico and other countries. These 800 who have made claims from within Canada are people who have come to this country as visitors or tourists. When the time comes to remove them, they make refugee claims. They know that that will, in effect, delay their removal indefinitely.

Senator Frith: Who will designate or make the decision about safe countries?

Mr. Bissett: The cabinet will make that decision. If we were to look at the major groups that have arrived in Canada since January of this year, we would see that quite a number of them are from El Salvador, Sri Lanka, Brazil, Iran, Guatemala, Ghana, Lebanon, Somali, Pakistan, Nicaragua and India.

[Traduction]

M. Trussler: Il est possible que le nombre passera à 50 000 ou à 60 000. Il reste cependant que nous avons déjà pris un certain nombre de mesures à cet égard. En février, nous avons établi certains contrôles. Ainsi, pour tenter de limiter le nombre d'arrivants en provenance des pays qui nous causaient le plus de problèmes, nous avons notamment exigé des visas. Nous tâchons de trouver des solutions au fur et à mesure que les problèmes se présentent et dans les limites qui nous sont imposées.

Le sénateur Grafstein: Et vous avez eu beaucoup de succès.

M. Trussler: Nous avons parfois eu du succès, mais pas toujours. Nous avons un arriéré de 30 000 cas cette année, et le nombre pourrait très bien augmenter, comme vous l'avez fait remarquer.

M. Bissett: Les chiffres pour les années depuis 1980 méritent qu'on s'y arrête. Ils indiquent une augmentation graduelle du nombre de demandes. Ainsi, ce nombre était de 1 600 en 1980, 3 300 en 1982, 6 100 en 1983, 7 113 en 1984, 8 374 en 1985 et 18 282 en 1986, et il passerait à 30 000 pour cette année. Au fur et à mesure que les autres pays, notamment ceux d'Europe occidentale, referment leurs portes, le nombre de ceux qui arrivent ici augmente. Cela ne fait aucun doute.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Personne ne peut me convaincre que le nombre ne dépassera pas 30 000 si nous ne modifions pas la législation.

Le sénateur Frith: Qu'advient-il si le projet de loi C-84 est adopté?

M. Bissett: Ce n'est pas tant le projet de loi C-84 à lui seul qui ferait une grande différence, mais bien l'adoption du projet de loi C-84 et du projet de loi C-55.

Le sénateur Frith: Que se passerait-il alors?

M. Bissett: Dans la grande majorité des cas, c'est-à-dire bien plus que les deux tiers du total, on constate que les demandes de statut de réfugié ne sont pas fondées. Si le projet de loi C-55 est adopté, les réfugiés ayant déjà trouvé abri dans un pays tiers considéré comme sûr seraient renvoyés dans ce pays. Ainsi, de 25 à 30 p. 100 de ceux qui demandent le statut de réfugié seraient renvoyés dans un pays tiers jugé sûr. Le projet de loi viserait également un autre groupe de personnes, soit celles qui présentent une demande à partir de pays qui, normalement, ne produisent pas de réfugiés. Mentionnons, entre autres pays, le Portugal, le Brésil et le Mexique. Par ailleurs, les 800 personnes qui présentent des demandes depuis le Canada sont venues ici en tant que visiteurs ou touristes. Quand vient le temps de les faire partir, ils demandent le statut de réfugié. Ils savent qu'une telle démarche leur permettra de retarder indéfiniment leur renvoi.

Le sénateur Frith: Qui désignera les pays considérés comme sûrs?

M. Bissett: Cette décision sera prise par le Cabinet. Si nous examinons les principaux groupes qui sont arrivés au Canada depuis janvier de cette année, nous constatons qu'un grand nombre de ces personnes sont venues du Salvador, du Sri Lanka, du Brésil, de l'Iran, du Guatemala, de Ghana, du Liban, de Somalie, du Pakistan, du Nicaragua et de l'Inde.

[Text]

Senator Frith: These people came directly from those countries?

Mr. Bissett: No, most of them, I would think, have come from Europe.

Senator Buckwold: Concerning speculation on your part as to how control could be effective by some of the means that you have projected in controlling the flow of refugee claimants to Canada—for example visas—Canada is just now starting to move in this direction. Is this legislation that important, bearing in mind that the boat people represent a handful of people in the overall picture of 30,000? If we move in the direction of having proper visa control, then that could be extended if necessary. I do not find it offensive when I, as a Canadian, have to get a visa to go to Australia. I cannot see why Canada has to be as open as sometimes we like to think it is.

Secondly, there are the really stringent regulations affecting people travelling by plane, making sure that they have proper documentation. It seems to me that it is a fairly natural area to move into, that before one boards an aircraft to fly to Canada, one is thoroughly screened and has a visa or other documentation—the sort of documents which could stop one from boarding an aircraft.

Senator Frith: They do that now.

Senator Buckwold: This legislation is moving in that direction.

Senator Frith: When I get on an aircraft in the United States, they ask me whether I have documentation.

Senator Buckwold: But sometimes it does not seem to work, and in this legislation we have moved in the direction of ensuring that airlines do not take people who do not have proper documentation, even to the extent of having a return ticket. Would not a series of regulations, such as those that you are talking about, be able to achieve almost what you want without the draconian measures that are envisaged in some parts of this bill? Would that not be effective in maintaining some control in a much more stringent way than what we have today?

Mr. Bissett: My answer is that I do not think it would be, because we in Canada are now facing only the tip of the iceberg. We have been on the margins of what essentially is really a massive migratory movement. People are on the move. The patterns of migration are changing. People are moving from the Third World back to the developed countries of the Western world. A large number of people are moving. I guess your question is: Do they move in an unplanned chaotic way or can they be accommodated by control?

Senator Buckwold: I am thinking of a controlled way. Surely it is possible, considering your statement that 98 per cent of those people literally come by air, to control who gets on the aircraft. You say they get on the aircraft and they then destroy their documentation in the washroom. Surely there

[Traduction]

Le sénateur Frith: Ces personnes sont venues directement de ces pays?

M. Bissett: Non, la plupart d'entre elles, si je ne m'abuse, sont venues d'Europe.

Le sénateur Buckwold: Pour revenir à vos propos en ce qui concerne l'efficacité des contrôles, tels les visas, que vous avez prévus pour limiter le nombre de personnes demandant à être admises ici en tant que réfugiés, le Canada commence à peine à prendre des mesures en ce sens. Les mesures législatives à l'étude sont-elles réellement importantes quand on considère que les réfugiés de la mer ne représentent qu'un faible pourcentage du total de 30 000 personnes? Si nous optons pour une politique de contrôle par l'imposition de visas, nous pourrions alors en élargir l'application au besoin. Pour ma part, je ne suis nullement offensé, en tant que Canadien, d'avoir à obtenir un visa pour me rendre en Australie. Je ne vois pas pourquoi le Canada devrait être aussi ouvert que nous nous imaginons qu'il devrait être.

Deuxièmement, il existe des règles très rigoureuses exigeant que tous les voyageurs qui arrivent ici par avion aient les documents voulus. Il me semble qu'il serait tout à fait naturel de faire en sorte que quiconque monte à bord d'un avion à destination du Canada soit passé au crible et tenu de présenter un visa ou quelque autre document, faute de quoi il ne pourrait monter dans l'avion.

Le sénateur Frith: C'est ce qui se fait à l'heure actuelle.

Le sénateur Buckwold: C'est ce que l'on cherche à accomplir au moyen de ce projet de loi.

Le sénateur Frith: Quand je monte dans un avion à destination des États-Unis, on me demande si j'ai les documents voulus.

Le sénateur Buckwold: Mais il semble qu'il y ait parfois des lacunes, et le projet de loi à l'étude vise à faire en sorte que les compagnies aériennes n'acceptent personne qui ne soit pas muni des documents appropriés, voire d'un billet de retour. Ne serait-il pas possible de réaliser pratiquement tous les objectifs visés au moyen d'une série de mesures, du genre de celles que vous avez décrites, sans qu'il soit nécessaire de recourir aux mesures draconiennes que contient ce projet de loi? Ne pourrait-on pas en arriver ainsi à un contrôle beaucoup plus rigoureux que celui qui existe à l'heure actuelle?

M. Bissett: Je ne le crois pas, car nous ne voyons actuellement que la pointe de l'iceberg. Jusqu'ici, le Canada n'a pas été réellement touché par ce phénomène que l'on pourrait qualifier de migration massive. Les gens bougent, mais la migration ne se fait plus dans le même sens qu'autrefois. De plus en plus, on quitte les pays du tiers monde pour les pays industrialisés du monde occidental, et ce, en grand nombre. Je suppose que votre question est la suivante: ces mouvements de migration peuvent-ils se faire sans aucun ordre ou doit-on essayer de les contrôler?

Le sénateur Buckwold: J'estime qu'il faut exercer un contrôle. Étant donné que, comme vous l'avez fait remarquer, 98 p. 100 de ces personnes arrivent par avion, il doit sûrement être possible de contrôler les embarquements. Vous dites qu'une fois montées à bord de l'avion, ces personnes détruisent leurs

[Text]

must be some means whereby an officer could take their documentation and thereby you effect the kind of control you want without having to move in the severe direction envisaged here. You say that it will not work; but I am suggesting that if you have visas and you have proper control at airports and at other ports of entry into the country, you can significantly cut down on those people who arrive here without documentation.

Mr. Bissett: I do not think we will be able to do it. We have imposed visas on a long list of countries since 1980. We now have visas on many countries of the world. Most of the top offenders—if you wish to call them that—the refugee claimants, are people who do need visas.

Senator Buckwold: How do they get on an aircraft without visas?

Mr. Bissett: They get on the aircraft with documents and they get rid of the documents before the aircraft arrives.

Senator Buckwold: Do they have legal documents with which to come to Canada?

Mr. Bissett: Yes. They usually have a passport and a visa. They have every document they need, including a boarding pass. But when they get on the aircraft with the boarding pass, they give the documents back usually to the person who sold them to them, so he can resell them. If they do not do that, they destroy the documents on board the aircraft; so they arrive without documents. Most of the people who arrive do need documents, but they do not have them when they get to Canada.

Senator Frith: What does Bill C-84 do about that?

Mr. Bissett: The bill will enable us to detain those people until we find out who they are.

Senator Frith: But they may have a false document and they are fooling someone. How do you deal with that?

Mr. Bissett: They do not have any documents when they arrive.

Senator Frith: But are you not putting some obligations on the airlines?

Mr. Bissett: Yes. We are increasing the fines. If they bring in someone without documents they can be fined \$5,000 per head.

Senator Frith: But how can they do that? They are not able to do it now, because they are fooled by those people. Are they going to have to become experts in forgery?

Mr. Bissett: No, but they will have to do more checking than they do now regarding people with documents.

Senator Buckwold: That is the point I am trying to make. You can effectively control some of this, or a good part of it, by proper supervision and control by airlines.

Senator Frith: In Bill C-84, dealing with the problem of the airlines and the responsibility for bringing in people, either the

[Traduction]

papiers d'identité dans les toilettes. Il doit sûrement y avoir moyen de les obliger à remettre leurs papiers à un agent et d'exercer ainsi le contrôle souhaité sans avoir à recourir aux mesures draconiennes envisagées ici. Vous dites que cela n'est pas possible, mais je soutiens pour ma part que si l'on exige des visas et que l'on exerce un contrôle approprié aux aéroports et autres points d'entrée, on peut réduire sensiblement le nombre de ceux qui arrivent ici sans papiers.

M. Bissett: Je ne crois pas qu'on puisse y arriver ainsi. Depuis 1980, nous avons imposé des visas aux habitants de nombreux pays. Dans la majorité des cas, les pires groupes—si l'on peut s'exprimer ainsi—sont déjà tenus d'obtenir des visas.

Le sénateur Buckwold: Comment font-ils pour monter à bord d'un avion sans visa?

M. Bissett: Ils ont les documents voulus quand ils montent dans l'avion, mais ils les détruisent avant que l'avion n'atterrisse.

Le sénateur Buckwold: Possèdent-ils des documents valides qui leur donnent le droit d'entrer au Canada?

M. Bissett: Oui, ils ont généralement leur passeport et un visa. Ils ont tous les documents dont ils ont besoin, y compris la carte d'embarquement. Mais, une fois qu'ils ont leur carte d'embarquement, il remettent généralement les documents à la personne à qui ils les ont achetés, pour qu'elle puisse les revendre. Si non, ils détruisent les documents une fois montés dans l'avion, de sorte qu'ils arrivent ici sans aucun document. La plupart sont tenus de présenter ces documents quand ils arrivent au Canada, mais ils ne les ont pas.

Le sénateur Frith: Comment le projet de loi C-84 permettra-t-il de régler ce problème?

M. Bissett: Le projet de loi nous permettra de détenir ces gens jusqu'à ce que nous arrivions à les identifier.

Le sénateur Frith: Mais ils sont peut-être en possession de faux documents. Que faites-vous alors?

M. Bissett: Ils n'ont pas de documents quand ils arrivent.

Le sénateur Frith: Mais ne rejetez-vous pas une certaine part de responsabilité sur les compagnies aériennes?

M. Bissett: Oui, nous augmentons les amendements prévus à leur intention. Ces amendes seront dorénavant de 5 000 \$ pour chaque personne qu'elles amènent au Canada sans qu'elle ait les documents voulus.

Le sénateur Frith: Comment pourront-elles s'acquitter de cette responsabilité? Elles n'arrivent pas à le faire maintenant, parce qu'elles sont trompées par les personnes en cause. Va-t-il leur falloir devenir des spécialistes des documents falsifiés?

M. Bissett: Non, mais il leur faudra vérifier les documents de façon plus rigoureuse qu'elles ne le font à l'heure actuelle.

Le sénateur Buckwold: Voilà justement où je veux en venir. Le problème peut être réglé en grande partie en obligeant les compagnies aériennes à exercer un contrôle approprié.

Le sénateur Frith: Pour ce qui est du projet de loi C-84 et de la responsabilité des compagnies aériennes à l'égard des per-

[Text]

bill does not work or will not work, or else Senator Buckwold is right, that you can do the whole job, or a big part of it, right there.

Mr. Bissett: We have been trying for a number of years to get the thing under control. We have done just about everything we think we can do—

Senator Frith: Now you want the airlines to do it.

Mr. Bissett: No, but the airlines have a part to play in it. Some airlines are not major offenders. Air Canada brings into Canada very few people who do not have proper documents, because it double checks.

The Chairman: How do they do that?

Mr. Bissett: When a person boards the aircraft they check to make sure that he has a passport and a visa. Some airlines do not do that.

Senator Frith: But those could be forged.

Mr. Bissett: Some of them are, yes.

Senator Gigantès: You said that they throw away those documents once they are on board. The airline might let them board in good faith because they have a passport, a return ticket, and a boarding pass; and then they destroy those while they are on board. Are you then going to fine the airline?

Mr. Bissett: We will fine the airline if the circumstances are such—

Senator Gigantès: Because a person destroyed the documents while on board the plane? Do you expect the personnel of the airline to follow each passenger to the toilet?

Mr. Bissett: We will have the authority to request the airline to lift the documents as the people arrive on the plane.

Senator Buckwold: That is what they should do; when they get on board they should give the documents to the airline. Then the documents should be kept until the passengers disembark.

Mr. Bissett: But it creates problems with very large aircraft, with the number of people on jumbo jets, with the long wait that people now have because of security and other things. To make the airlines lift all of the documents requires personnel and time.

Senator Buckwold: They are going to have to do that anyhow.

Mr. Bissett: They may have to do that.

Senator Frith: The basic thing that is really hard to understand—and I do not want to get into a policy argument with

[Traduction]

sonnes qu'elles amènent au Canada, ou bien le projet de loi ne permet pas ou ne permettra pas d'atteindre les résultats voulus, ou bien le sénateur Buckwold a raison, et il serait possible de régler le problème, ou une bonne partie du problème, à ce niveau-là.

M. Bissett: Nous essayons depuis plusieurs années de trouver des solutions à ce problème. Nous avons essayé par tous les moyens possibles . . .

Le sénateur Frith: Et maintenant, vous voulez que les compagnies aériennes s'en occupent.

M. Bissett: Non, mais les compagnies aériennes ont un rôle à jouer à cet égard. Le problème ne se pose à peu près pas dans le cas de certaines compagnies aériennes. Ainsi, Air Canada nous amène très peu de gens qui ne sont pas munis des documents voulus, parce que la vérification se fait en double.

La présidente: Comment s'y prend-on pour faire cela?

M. Bissett: On s'assure au moment de l'embarquement que les passagers ont un passeport et un visa. Certaines compagnies aériennes n'en font pas autant.

Le sénateur Frith: Mais il pourrait s'agir de documents falsifiés.

M. Bissett: Dans certains cas, oui.

Le sénateur Gigantès: Vous dites qu'ils se débarrassent de ces documents une fois monter dans l'avion. La compagnie aérienne pourrait les autoriser en toute bonne foi à monter dans l'avion parce qu'ils sont munis d'un passeport, d'un billet de retour et d'une carte d'embarquement, mais cela ne les empêche pas d'aller ensuite détruire ces documents. En pareil cas, la compagnie aérienne se verrait-elle imposer une amende?

M. Bissett: Elle se verrait imposer une amende si les circonstances étaient telles . . .

Le sénateur Gigantès: Parce qu'une personne aurait détruit ses papiers une fois montée dans l'avion? Faudrait-il que le personnel de bord suive chaque passager qui se rend aux toilettes?

M. Bissett: L'on pourra demander aux compagnies aériennes de retirer aux passagers leurs titres de voyage au moment de l'embarquement.

Le sénateur Buckwold: Voilà ce qu'on devrait faire; dès que les passagers montent dans l'avion, le personnel de bord devrait leur retirer leurs papiers et les conserver jusqu'à ce qu'ils descendent de l'avion.

M. Bissett: Mais il s'ensuivrait des problèmes pour les gros porteurs, étant donné le nombre de passagers qu'ils transportent et le temps d'attente déjà très long en raison notamment de facteurs liés à la sécurité. Si l'on oblige les compagnies aériennes à retirer leurs papiers à tous les passagers, il faudra qu'elles y consacrent le personnel et le temps nécessaires.

Le sénateur Buckwold: Elles devront le faire de toute façon.

M. Bissett: Elles pourraient avoir à le faire.

Le sénateur Frith: Ce qui m'intrigue réellement dans tout cela—et je ne veux pas m'embarquer dans une discussion de

[Text]

you—is this question of control. Here is something that you, as experts and experienced people, have tried to do, spending all of your time in concentrating on the problem of immigration, and you have been unable to stop the situation regarding false documentation. How then will the airlines do it any better? If you cannot do it, how can they do it?

Mr. Bissett: We have helped a good deal with the airlines, and for the most part we are getting very good cooperation by most of the international airlines. We do have training courses. We send people abroad to check out airports. We work closely with them.

Senator Frith: So you might solve 80 per cent of the problem without Bill C-84.

Mr. Bissett: Well, we have not been able to do it; we have not been able to solve it.

Senator Buckwold: That is the point I have been trying to make.

Mr. Bissett: My own view is that we in Canada have been much too easy with respect to people coming here. The authorities in most countries are much tougher with people who try to get into their country illegally.

Senator Frith: Do other countries have airline checks, for example?

Mr. Bissett: Yes they do, but if you arrive in most countries without a visa or a document, you go to jail, or you are put back on the plane on which you arrived and told to go back home.

Senator Frith: I understand that but my point is with respect to the airline checking at the airport. Either that will work or—

Mr. Bissett: It does work with some airlines—

Senator Frith: —but if it cannot work, why are you asking the airlines to do something that cannot work?

Mr. Bissett: It does work with some airlines, senator. It works with Air Canada. Air Canada is conscientious and careful and double checks. Air Canada does not allow people to come to this country without documents. There is the odd person who destroys a document. On the other hand, there are other airlines that are making a lot of money out of bringing people to Canada and are not doing too careful a check because these are people coming from Germany or from Belgium or from Holland.

The Chairman: May I just say something here? Why would the Immigration Department not take care of this? On boarding an aircraft, when I go through the final check with my boarding pass, why would you not at that point have an Immigration official there who lifts every passport and visa or other document and puts them in a sealed box. That box could then be handed to an Immigration man at the other end so that the

[Traduction]

politique—c'est la question du contrôle. Malgré toute votre expertise et votre expérience, et malgré tous les efforts et le temps que vous avez consacrés au problème de l'immigration, vous n'avez pas réussi à empêcher le recours à des documents falsifiés. Comment alors s'attendre que les compagnies aériennes réussissent là où vous n'avez pas pu le faire.

M. Bissett: Nous avons apporté une aide considérable aux compagnies aériennes, et dans la plupart des cas, nous obtenons une excellente collaboration des transporteurs internationaux. Nous offrons des cours de formation, nous envoyons des gens à l'étranger pour assurer le contrôle dans les aéroports et nous travaillons en étroite collaboration avec les compagnies aériennes.

Le sénateur Frith: Vous pourriez donc résoudre le problème à 80p. 100 même sans le projet de loi C-84.

M. Bissett: Eh bien, nous n'avons pas réussi à le résoudre jusqu'à présent.

Le sénateur Buckwold: C'est justement là où je veux en venir.

M. Bissett: Personnellement, j'estime que ceux qui tentent d'entrer illégalement au Canada ont eu la tâche beaucoup trop facile, comparativement à la majorité des autres pays, où les autorités exercent un contrôle bien plus sévère.

Le sénateur Frith: Les autres pays exigent-ils des contrôles de la part des compagnies aériennes, par exemple?

M. Bissett: Oui, mais le plus souvent, quand on arrive dans ces pays sans visa ou document approprié, on est mis en prison ou renvoyé dans son pays à bord de l'avion dans lequel on est arrivé.

Le sénateur Frith: Je comprends cela, mais je veux parler des contrôles exercés par les compagnies aériennes aux aéroports. Ou bien ces contrôles marchent ou bien...

M. Bissett: Cela marche dans le cas de certaines compagnies aériennes...

Le sénateur Frith: ...mais si cela ne peut pas marcher, pourquoi demandez-vous aux compagnies aériennes de le faire?

M. Bissett: Cela marche dans le cas de certaines compagnies aériennes, sénateur. Air Canada, par exemple. Air Canada fait un travail consciencieux et exerce un double contrôle. Air Canada ne laisse entrer personne au pays qui ne soit pas muni des documents voulus. Il arrive, mais très rarement, qu'une personne détruise ses papiers en cours de route. Par contre, il y a d'autres compagnies aériennes qui trouvent très rentable d'amener des gens au Canada et qui ne vérifient pas attentivement les documents de leurs passagers en provenance de l'Allemagne, de la Belgique ou de la Hollande, par exemple.

La présidente: Si vous me permettez cette intervention, pourquoi le ministère de l'Immigration ne s'occuperait-il pas de tout cela? Ainsi, quand vient le temps du contrôle final des passagers munis d'une carte d'embarquement, pourquoi n'y aurait-il pas un agent d'immigration qui leur retirerait leurs passeports, visas ou autres documents pour les mettre dans une boîte scellée. Cette boîte serait alors remise à un agent d'immigration au point d'arrivée, de sorte que la responsabilité du

[Text]

onus is not on the airline. After all, it is an Immigration problem; it is not an airline problem.

Senator Frith: I think I see what the answer might be. It is perhaps switching sides here at little bit, but you are saying that it is really the airlines that you are trying to get at who will not do that?

Mr. Bissett: That is right.

An Hon. Senator: Why not take away their landing rights?

Mr. Bissett: There are some airlines who cooperate and have a very clean record; there are other airlines who do not.

Senator Frith: You have told us that 80 per cent of the problem with refugee claims come from air travellers. How many of those are handled by Air Canada?

Mr. Bissett: I do not know the percentage, but Air Canada carries very few.

Senator Frith: Let me put it this way: Of the refugee claimants, what percentage are from these airlines that you are trying to get at?

Mr. Bissett: I do not have those figures, senator, but I do know that Air Canada carries very few passengers who arrive without documents or with improper documents.

Senator Fairbairn: You said that 20 to 50 per cent of refugees come without proper documentation, and the bulk of these, then, would be coming from Europe?

Mr. Bissett: Yes, from Europe.

Senator Fairbairn: And on air carriers other than Air Canada?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Grafstein: Madam Chairman, would it be possible for us to get a list of those airlines? It seems to me that this is really the source of the problem. The problem is not with the boats; the boats are more symbolic. The real flow of refugees clogging the system seems to be this flow from a safe country, in effect, to Canada so that the processing is done here. That seems to be where the bulk of the problem arises, aside from the U.S. problem which, as you tell us, has now gone away.

Mr. Bissett: Yes.

Senator Grafstein: Could you give us a list of those airlines and the flows based on the percentage of documentation? I know that some of the information will not be accurate because the refugees will not tell you which airline they have arrived on. However, looking at the numbers here, most of them arrive at Toronto Airport and, from knowing which charter or major carrier is arriving, the Immigration people know it can only be one or two carriers at a time. I think we have been in that long lineup and most of the passengers are from one or two planes that are arriving at that particular

[Traduction]

contrôle n'incomberait pas aux compagnies aériennes. Après tout, c'est un problème qui relève de l'Immigration, et non pas des compagnies aériennes.

Le sénateur Frith: Je crois comprendre quelle serait la réponse. Il s'agit peut-être de considérer la chose sous un angle légèrement différent, mais vous dites que le problème, en réalité, vient des compagnies aériennes qui ne veulent pas collaborer?

M. Bissett: Exactement.

Une voix: Pourquoi ne pas leur retirer leurs droits d'atterrissage?

M. Bissett: Il y a des compagnies aériennes à qui nous n'avons rien à reprocher, mais ce n'est pas le cas de toutes les compagnies aériennes.

Le sénateur Frith: Vous nous avez dit que le problème des revendications de statut de réfugié est à 80 p. 100 attribuable aux personnes qui arrivent ici par avion. Combien y en a-t-il qui sont amenées par Air Canada?

M. Bissett: Je ne connais pas le pourcentage, mais il y en a très peu qui sont amenées ici par Air Canada.

Le sénateur Frith: Permettez-moi de reformuler ma question: parmi les personnes qui demandent le statut de réfugié, combien y en a-t-il qui sont amenées ici par des compagnies aériennes que vous jugez fautives?

M. Bissett: Je n'ai pas ces chiffres à ma disposition, sénateur, mais je sais qu'Air Canada amène très peu de passagers qui ne possèdent pas les documents voulus.

Le sénateur Fairbairn: Vous avez dit que de 20 à 50 p. 100 des réfugiés arrivent ici sans avoir les documents voulus et que la majorité d'entre eux arrivent d'Europe?

M. Bissett: En effet, ils arrivent d'Europe.

Le sénateur Fairbairn: Sur des porteurs autres que ceux d'Air Canada?

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, serait-il possible d'obtenir une liste des compagnies aériennes en cause? Il me semble que c'est là la véritable source du problème. Le problème ne vient pas des navires, dont le rôle plutôt symbolique. Si le système est encombré, c'est surtout en raison des réfugiés qui arrivent ici en provenance d'un pays sûr, de sorte que leur demande doit être évaluée au Canada. Il semble que ce soit là la principale source du problème, mis à part le problème américain, qui d'après ce que vous nous dites a été réglé.

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous nous donner une liste des compagnies aériennes en cause et une indication du pourcentage de ceux qui arrivent ici sans avoir les documents voulus? Je sais que vous ne pouvez pas nous fournir de données exactes parce que certains réfugiés refusent de dire quel transporteur les a amenés. On sait toutefois, d'après les chiffres, que la plupart arrivent à l'aéroport de Toronto et, comme il arrive seulement quelques avions nolisés ou gros porteurs à la fois, les agents d'immigration savent qu'il ne peut s'agir que d'un ou deux transporteurs. Je crois que nous avons tous eu à faire la

[Text]

moment. It should therefore be easy to trace the two or three carriers or charters that are the source of the problem.

Mr. Bissett: Yes, I think we can produce some figures for you on that. We will not, of course, be able to give you totally accurate figures because, as I mentioned earlier, we even have problems knowing or identifying what airline they have come from at certain airports, because of the configuration of that airport. However, I can provide enough figures that will give you an idea of what airlines are causing the problem.

Senator Buckwold: I am one of those who believe that we are using a cannon to swat a mosquito in this matter here, and that we are aiming literally at a handful of people who will approach by sea. In that event, you are looking at a few hundred out of 30,000, whereas our real problem lies with the airlines.

My question then is: How much direction have you really given to airlines? How many directives have you given and what kind of supervision do you give in connection with this matter? It seems to me that some airlines have created the problem, and although you have said you minimize it, it would seem to me that with visa control, airline control, even the expense of having an Immigration Officer on the planes of major airlines, which is not unheard of, that we could minimize this problem without moving in the serious direction that we have taken.

Mr. Bissett: We have done a great deal. As I indicated, we try to cooperate with airlines as much as we can. We meet regularly with IATA. We met recently with IATA in Washington. This is not only a Canadian problem; it is a problem that all countries face. Last week's meeting with IATA in Washington was to sit down with IATA and representatives of the airlines and with representatives of 14 other countries in an attempt to show the airlines and associations that we must solve the problem.

In addition to that, we send training teams to all of the major airports in Europe. We train airline staff; we show them what Canadian documentation looks like; we give them examples and lectures on false passports, forgeries, fraudulent documents of all sorts and we have done a great deal in that regard, senator.

However, I think the real problem is that the European countries are tightening up, and because the flow of people coming in from the Third World is increasing, and because we have had a very generous policy of allowing refugee claimants to come and make application, we have become vulnerable and

[Traduction]

queue à un moment donné et constaté que la plupart des passagers étaient venus à bord d'un ou deux avions arrivés à peu près en même temps. Il devrait donc être facile de retracer les deux ou trois porteurs ou avions nolisés qui sont à l'origine du problème.

M. Bissett: Oui, je crois que nous pouvons vous fournir des chiffres à ce sujet. Nous ne pouvons pas, bien sûr, vous donner des chiffres absolument exacts étant donné que, comme je l'ai dit tout à l'heure, nous avons parfois du mal à identifier le transporteur fautif à cause de la façon dont l'aéroport est aménagé. Je peux toutefois vous fournir suffisamment de chiffres pour vous donner une idée des compagnies aériennes qui sont à l'origine du problème.

Le sénateur Buckwold: Je suis de ceux qui estiment que nous cherchons ici à écraser une mouche avec un canon, et que nous visons littéralement une poignée de gens arrivant ici par voie de mer. Il s'agit de quelques certaines de personnes sur un total de 30 000, alors que la véritable source du problème vient des compagnies aériennes.

Ma question est la suivante: Quelles mesures avez-vous prises pour obtenir la collaboration des compagnies aériennes? Combien de directives avez-vous émises à leur intention et quel genre de surveillance avez-vous exercée? À ce qu'il paraît, le problème a été créé par certaines compagnies aériennes et, même si vous affirmez avoir pris des mesures pour y remédier, il me semble qu'en obligeant les passagers à se munir de visas et les compagnies aériennes à exercer des contrôles, voire en allant jusqu'à mettre un agent d'immigration à bord des avions des grandes compagnies aériennes, ce qui n'est pas sans précédent, nous pourrions minimiser le problème sans avoir à prendre des mesures aussi rigoureuses que celles qui sont envisagées.

M. Bissett: Nous avons beaucoup fait pour résoudre le problème. Comme je l'ai dit, nous essayons de collaborer autant que possible avec les compagnies aériennes. Nous rencontrons régulièrement les représentants de l'ATAI, et nous les avons d'ailleurs rencontrés récemment à Washington. Car ce n'est pas seulement le Canada, mais tous les pays, qui font face à ce problème. À la rencontre tenue la semaine dernière à Washington, nous nous sommes entretenus avec les représentants de l'ATAI et des compagnies aériennes, ainsi qu'avec les représentants de 14 autres pays, afin de montrer aux compagnies aériennes et aux associations en cause l'importance de régler le problème.

Ajoutons à cela que nous envoyons aussi des équipes de formation dans tous les grands aéroports européens. Nous formons les employés des compagnies aériennes; nous essayons de les familiariser avec les documents canadiens. Nous leur présentons des exemples de documents falsifiés, et nous leur donnons des conférences sur toutes sortes de faux. Nous avons beaucoup fait à cet égard, sénateur.

Cependant, à mon avis, le problème tient en réalité au fait que les pays d'Europe resserrent leurs contrôles et que de plus en plus de personnes cherchent à quitter les pays du tiers monde. À cause précisément de la générosité avec laquelle nous accueillons les personnes qui arrivaient ici en demandant

[Text]

we have had some other factors as well that have contributed to the problem.

Senator Buckwold: It seems to me that Bill C-84 will not stop that, unless you do exactly what I talk about: For example, visa control, airline control and all these kinds of things. With respect to Bill C-84, other than the fact that it is stepping down on illegal transportation by sea, and contains some regulation with respect to air traffic by way of fining an airline for not living up to regulations, the problem goes right back to the one that we have been describing.

Mr. Bissett: Bill C-84, though, does enable us to prevent and, we hope, deter future arrivals of boats carrying large numbers of people in very unsafe conditions for large sums of money.

Senator Buckwold: We are looking at a handful of people; we are looking at 300 or 400 people out of 30,000 people.

Mr. Bissett: However, senator, that will help us to deter that sort of traffic in the future. In addition to that, Bill C-84 does give us enhanced powers to detain people who arrive without any documents whatsoever. We hope that that, too, will be a deterrent.

It also enables us to fine the airlines who bring people without proper documentation \$5,000 per head. It also enhances our capability of keeping in detention people whom we consider to be security risks and prevent, as well, these people from delaying for years their stay in Canada by making a refugee claim. Therefore Bill C-84 does more than simply enable us to fine the airlines. It is designed to do more than that.

Senator Frith: It would be very useful, it seems to me, if you would just walk us through each of those components and tell us what we have now and what we get with Bill C-84 to solve each one of the things that you have just mentioned—the enhancement, to use your word. Would this be a reasonable time to do that, Madam Chairman?

The Chairman: I think so. I would like to say that at 3 o'clock we lost our government colleagues because there is a government caucus meeting. However, I think it would be in order for us to continue.

Senator Buckwold: Perhaps I could represent the government.'

Senator Frith: Mr. Bissett, if you could do that, that would be a very good introduction for us to the bill.

Mr. Bissett: Yes, I could do that in some areas that I think will illustrate it.

Senator Frith: Perhaps you would give practical examples.

[Traduction]

le statut de réfugié, nous sommes devenus vulnérables, et le problème a été aggravé par d'autres facteurs.

Le sénateur Buckwold: Il me semble que le projet de loi C-84 ne permettra pas de résoudre le problème à moins que vous ne preniez des mesures comme celles dont j'ai parlé tout à l'heure, notamment imposer des visas et obliger les compagnies aériennes à exercer des contrôles. En ce qui concerne le projet de loi C-84, mis à part le fait qu'il vise à contrôler plus rigoureusement le transport illégal par voie de mer et qu'il prévoit des amendes à l'intention des compagnies aériennes qui ne se conforment pas aux règlements sur le transport aérien, le problème revient à ce que nous disions tout à l'heure.

M. Bissett: Il n'en demeure pas moins que le projet de loi C-84 nous permet d'empêcher et, nous espérons, de décourager l'arrivée de navires transportant un grand nombre de personnes dans des conditions très périlleuses en échange d'importantes sommes d'argent.

Le sénateur Buckwold: Mais il ne s'agit que d'une poignée de gens, 300 ou 400 sur 30 000.

M. Bissett: Il reste, sénateur, que nous pourrions ainsi décourager ce genre de trafic à l'avenir. En outre, le projet de loi C-84 nous confère des pouvoirs accrus pour ce qui est de détenir les personnes qui arrivent ici sans aucun document. Nous espérons, encore là, que les dispositions en ce sens auront un effet de dissuasion.

Le projet de loi nous permet également d'imposer des amendes de 5 000 \$ par personne aux compagnies aériennes qui amènent des gens ici sans qu'ils aient les documents voulus. Il nous accorde aussi des pouvoirs accrus pour ce qui est de détenir les personnes qui représentent à notre avis un risque pour la sécurité et de les empêcher de rester au Canada pendant des années en présentant une demande de statut de réfugié. Ainsi, le but du projet de loi C-84 est bien plus que de prévoir des amendes à l'intention des compagnies aériennes.

Le sénateur Frith: Il serait très utile, à mon avis, que vous repassiez avec nous chacun des éléments du projet de loi C-84 pour nous expliquer en quoi celui-ci représente une amélioration par rapport aux mesures actuellement en place et dans quelle mesure il accroît, comme vous dites, votre capacité de résoudre chacun des problèmes mentionnés. Le moment sera-t-il bien choisi de procéder à une telle mise au point, Madame la présidente.

La présidente: Je crois que oui. Je tiens à souligner que nos collègues du gouvernement nous ont quittés à 15 heures pour assister à une réunion de caucus. Je crois cependant que nous pouvons poursuivre.

Le sénateur Buckwold: Je pourrais peut-être représenter le gouvernement.

Le sénateur Frith: Monsieur Bissett, si vous pouviez faire une telle mise au point, ce serait là un excellent moyen de nous familiariser avec le projet de loi.

M. Bissett: Oui, je pourrais revoir avec vous certains éléments qui devraient permettre d'illustrer mes propos.

Le sénateur Frith: Peut-être pourriez-vous nous donner des exemples concrets.

[Text]

Mr. Bissett: Yes. With respect to Captain Nyggen, who was the captain of the ship on which the Sikhs came to Canada, as you know he was apprehended. Under the current act, he could only receive a maximum sentence of two years and a fine of approximately \$2,000. Indeed, he received a sentence of one year and was fined \$2,000. Bill C-84 will enable us to impose a fine of up to \$500,000 and a prison sentence of ten years. That will act as a much stronger deterrent for people who smuggle refugees.

Senator Frith: I would say that that would act as a deterrent, yes.

Senator Grafstein: A year's imprisonment is a very stringent penalty in itself for a seafaring captain. One year in prison affects his ability to be licensed and affects his ability to earn dollars. Under the existing law, as the magistrate did in Nova Scotia, putting him away for a year was a hell of a deterrent. It was not a minor matter. That was a pretty potent thing to do to a ship's captain. That was an issue in naval circles, if you will, around the world, that Canada put a guy in jail for a year for bringing some refugees in.

Mr. Bissett: But if 174 of the refugees paid, say, \$5,000 each and he is in jail for probably much less than a year—he probably will not serve his maximum sentence—he is making a lot of money for serving a short time in jail.

Senator Grafstein: Since that time have there been any rumblings on the high seas that we are going to be inundated by boat loads? That was a pretty good deterrent, I would think.

Mr. Bissett: We hope it was, but I think there will be a lot of others who would try it if all they were going to get was a maximum of two years. There is big money to be made in that business.

Quite apart from that, the vessel itself was unseaworthy. The conditions which the passengers were in were inhumane. It is one thing to get aboard a sophisticated jumbo jet in Frankfurt and fly to Canada without documents, but it is another thing to get aboard a vessel that is unseaworthy in terrible conditions and take off across the Atlantic.

Senator Frith: Without Bill C-84 you could not have done anything about the bad state the vessel was in. Are you going to be able to do anything about it with C-84?

Mr. Bissett: The possibility of going to jail for ten years and being fined \$500,000 will act as a deterrent to others.

Senator Frith: Either that or it will up the price.

The Chairman: Mr. Bissett, you talk about the unseaworthiness of the craft. However, under Bill C-84 you are going to be empowered to turn this craft around and send it back to sea again. If it is determined that this is an unseaworthy craft, are

[Traduction]

M. Bissett: Oui. Parlons tout d'abord du capitaine Nyggen qui pilotait le navire à bord duquel les sikhs sont venus au Canada et qui, comme vous le savez, a été appréhendé. La loi actuelle prévoit dans son cas une peine maximale de deux ans et une amende d'environ 2 000 \$. En fait, il a été condamné à un emprisonnement d'un an et à une amende de 2 000 \$. Aux termes du projet de loi C-84, il serait passible d'une amende maximale de 500 000 \$ et d'une peine de dix ans. Ces dispositions auraient un effet de dissuasion beaucoup plus important pour quiconque tenterait de faire entrer des réfugiés au Canada par des voies illégales.

Le sénateur Frith: Je conviens avec vous qu'il y aurait là un effet de dissuasion.

Le sénateur Grafstein: Un emprisonnement d'un an est une peine très rigoureuse en soi pour un capitaine de navire, puisque son autorisation de pilote peut s'en trouver compromise de même que sa capacité de gagner un revenu. L'emprisonnement d'un an que lui a imposé le juge de la Nouvelle-Écosse sous le régime de la loi actuelle comporte déjà un élément de dissuasion considérable. Cette peine est loin d'être mineure pour un capitaine de navire. Il a beaucoup été question dans les milieux maritimes partout dans le monde du fait que le Canada ait emprisonné pour un an un type qui n'avait fait qu'amener des réfugiés au pays.

M. Bissett: Mais si les 174 réfugiés lui ont versé, disons, 5 000 \$ chacun et qu'il passe moins d'un an en prison—il est peu probable qu'il purge sa peine au complet—il aura quand même fait beaucoup d'argent compte tenu du court laps de temps qu'il aura passé en prison.

Le sénateur Grafstein: A-t-on entendu dire depuis que nous allons être inondés de réfugiés de la mer? Il me semble que l'effet de dissuasion a été en effet très important.

M. Bissett: C'est ce que nous espérons, mais je crois qu'il y en aura beaucoup d'autres qui tenteront leur chance s'ils ne risquent pas plus de deux ans de prison. Il y a beaucoup d'argent à faire dans ce genre de trafic.

Cette question mise à part, le navire n'était même pas en état de tenir la mer. Les passagers y étaient logés dans des conditions inhumaines. Partir de Francfort dans un gros avion muni de toutes les commodités pour arriver au Canada sans document. C'est bien autre chose que de s'embarquer dans un navire qui ne peut même pas tenir la mer et de traverser l'Atlantique dans des conditions épouvantables.

Le sénateur Frith: En l'absence d'une mesure comme le projet de loi C-84, vous n'auriez pu rien faire quant au mauvais état du navire. Ce projet de loi vous permettra-t-il de faire quelque chose à l'avenir?

M. Bissett: La perspective d'un emprisonnement de dix ans et d'une amende de 500 000 \$ aura sûrement un effet de dissuasion.

Le sénateur Frith: Ou bien elle aura un effet de dissuasion ou bien elle fera augmenter le prix.

La présidente: Monsieur Bissett, vous avez dit que le navire n'était pas en état de naviguer, mais en vertu du projet de loi C-84, on pourrait ordonner au navire de retourner en mer. Si l'on juge que le navire n'est effectivement pas en état de navi-

[Text]

you going to change the rules and bring everyone ashore for humane reasons?

Mr. Bissett: The legislation does say having regard to the safety of the vessel, the condition of the passengers and the UN Convention. That section does give power to the minister to turn a vessel back, but it is not necessary that he would use it. If it were an unseaworthy craft or if the passengers were in bad condition from a health point of view or if it was felt that there were genuine refugees on a vessel that was coming from a refugee-producing country, the likelihood is, and I think the minister is on record as saying, that the ship would be brought in.

Senator Hébert: If the ship does not come to shore, how will it be decided if there are real refugees on board and they are not sick, etc.?

Mr. Bissett: Someone would have to board the vessel and look at the passengers.

Senator Gigantès: And determine in a few minutes whether or not they are real refugees?

Mr. Bissett: No, but if we found out, for example, that a ship left Amsterdam with people aboard who had been living in Holland or Germany, the chances are the minister could, if the ship were intercepted, turn it back without any danger that these people would be refouled.

Senator Buckwold: What happens if, on the return journey, the country to which the ship is being returned refuses to accept it? Are we back to having a St. Louis or an Exodus, with all these ships sailing the ocean with no place to go?

Mr. Bissett: If I am not mistaken, Bill C-55 would indicate that if someone arrives from a safe third country and we send them back and the safe third country refuses to take them, then we will take them back.

The Chairman: That is in Bill C-55?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Frith: Please go on with the other examples.

Mr. Bissett: The other one was heavier penalties for transportation companies who bring undocumented people into Canada.

Senator Frith: Would that include the airlines?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Frith: Can you do anything about that now?

Mr. Bissett: Yes, we can. At the present time we can fine them. However, we are going to be fining them \$5,000 per person.

Senator Fairbairn: How much can you fine them now?

Mr. Bissett: I believe it is \$2,000 now.

[Traduction]

guer, allez-vous infléchir les règles et autoriser tout le monde à débarquer pour des raisons humanitaires?

M. Bissett: Il est en fait question dans le projet de loi de la sécurité du navire et de l'état de santé des passagers, ainsi que du respect de la Convention de l'ONU. L'article en question habilite le Ministre à obliger le navire à rebrousser chemin, mais le Ministre n'est pas du tout tenu de donner un tel ordre. Si le navire n'était pas en état de tenir la mer ou que l'état de santé des passagers était inquiétant, ou encore s'il s'agissait d'un navire parti d'un pays d'où viennent généralement les réfugiés et que certains des passagers étaient considérés comme des réfugiés légitimes, il est fort possible, et je crois d'ailleurs que le Ministre a pris des engagements en ce sens, que le navire serait autorisé à entrer au port.

Le sénateur Hébert: Si l'on ne laisse pas le navire entrer au port, comment fera-t-on pour décider s'il s'y trouve des réfugiés légitimes et vérifier l'état de santé des passagers?

M. Bissett: Il faudrait que quelqu'un monte à bord pour vérifier leur état de santé.

Le sénateur Gigantès: Et déterminer en l'espace de quelques minutes s'il s'agit de réfugiés légitimes ou non?

M. Bissett: Non, mais si l'on constatait, par exemple, que le navire avait quitté Amsterdam avec des passagers de la Hollande ou de l'Allemagne, il est fort probable que, si le navire était intercepté, le Ministre ordonnerait au capitaine de quitter les eaux canadiennes de façon que les passagers ne puissent plus être pris au même jeu.

Le sénateur Buckwold: Qu'arrivera-t-il si le pays vers lequel le navire retourne refuse de l'autoriser à entrer au port? Assisterons-nous alors à un nouveau «Saint-Louis» ou à un nouvel «exode» et verrons-nous une foule de navires sillonner l'océan sans pouvoir mouiller l'ancre?

M. Bissett: Si je ne m'abuse, le projet de loi C-55 préciserait que, si l'on retournait des passagers dans un pays tiers considéré comme sûr et que ce pays refusait de les reprendre, on les autoriserait alors à revenir au Canada.

La présidente: C'est bien ce que dit le projet de loi C-55?

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Frith: Je crois que vous avez d'autres exemples à nous présenter.

M. Bissett: L'autre exemple concerne les amendes plus lourdes qui seraient imposées aux transporteurs qui amèneraient au Canada des gens sans document.

Le sénateur Frith: Y compris les compagnies aériennes?

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Frith: Existe-t-il déjà des recours à cet égard?

M. Bissett: Oui, des amendes sont actuellement prévues à cette fin. Ces amendes passeront toutefois à 5 000 \$ par personne.

Le sénateur Fairbairn: Quel est le montant des amendes prévues actuellement?

M. Bissett: Je crois qu'il se situe autour de 2 000 \$.

[Text]

Senator Buckwold: Couldn't you do that now by order-in-council?

Mr. Bissett: No, we have to have a change in the legislation to do that.

Senator Grafstein: Just on the point of landing rights, they could renegotiate landing rights or landing permits under the Transportation Act.

Mr. Bissett: Yes, they could do.

Senator Grafstein: In other words, if you wanted to stop someone from landing, if he contravenes Canadian law, I assume that that is one of the standards in all regulatory regimes. Therefore, the Minister of Transport could, at the request of the Minister of Immigration, refuse landing rights to that plane. Under the existing legislation there is this power with the Minister of Transport to pull landing rights.

Mr. Bissett: There is, but I am not sure under what conditions. Yes, you may be right.

Senator Grafstein: I am not sure either.

Mr. Bissett: We felt that the increasing of the fine from \$2,000 to \$5,000 per person would act as a further deterrent to those transportation companies that are bringing people here with improper documents.

Senator Frith: What is the next category?

Mr. Bissett: Bill C-84 will also provide us with the authority to require that the transportation company hold documents of people who are travelling to Canada.

Senator Frith: Which you cannot do now?

Mr. Bissett: No, we cannot do that now. We would have that power in Bill C-84 to require the airlines to lift documents off passengers and hold them.

Senator Grafstein: Can you do that under the Chicago Convention?

Mr. Bissett: We do not have the express authority to do that at the moment. The airlines would certainly resist our doing that. They would not want us to do that.

Senator Grafstein: We do have a convention. We would have to change the Chicago Convention to be able to do that.

Mr. Bissett: Bill C-84 will enable us to do that.

Senator Grafstein: Can we unilaterally change an international convention?

Mr. Bissett: If we have the legislation, we can have the authority to make the airlines lift these documents and hold them until they arrive.

Senator Grafstein: Under the Chicago Convention?

Mr. Bissett: No, under Bill C-84.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Ne pourriez-vous pas arriver au même résultat par voie de décret?

M. Bissett: Non, il faut procéder par voie de modification législative.

Le sénateur Grafstein: En ce qui concerne les droits d'atterrissage ou d'amerrissage, ces droits pourraient être renégociés aux termes de la *Loi nationale sur les transports*.

M. Bissett: En effet.

Le sénateur Grafstein: Autrement dit, ces droits pourraient être retirés à tout transporteur qui aurait contrevenu à une loi canadienne. Je suppose que ce genre de chose est prévu dans tous les régimes de réglementation. Par conséquent, le ministre des Transports pourrait, à la demande du ministre l'Immigration, refuser d'autoriser l'avion en cause à atterrir. Aux termes de la législation actuelle, le ministre des Transports est habilité à annuler les droits d'atterrissage.

M. Bissett: Il a effectivement ce pouvoir, mais je ne sais pas au juste dans quelles conditions il peut l'exercer. Oui, vous avez peut-être raison.

Le sénateur Grafstein: Je ne suis pas sûr, moi non plus.

M. Bissett: Nous étions d'avis que le fait de faire passer l'amende de 2 000 \$ à 5 000 \$ par personne aurait un effet de dissuasion encore plus important pour les transporteurs qui amènent des gens ici sans qu'ils aient les documents voulus.

Le sénateur Frith: Quel est le prochain exemple?

M. Bissett: Le projet de loi C-84 nous autorisera également à obliger les transporteurs à garder en leur possession les titres de voyage de leurs passagers qui se rendent au Canada.

Le sénateur Frith: Ce que vous ne pouvez pas faire à l'heure actuelle?

M. Bissett: Non, nous ne pouvons procéder ainsi à l'heure actuelle. Il faudrait que le projet de loi C-84 exige des compagnies aériennes qu'elles prennent les documents des passagers et les gardent en leur possession.

Le sénateur Grafstein: La Convention de Chicago vous habilite-t-elle à le faire?

M. Bissett: Nous ne sommes pas autorisés pour l'instant à procéder ainsi. Il est certain que les compagnies aériennes résisteraient à cette mesure. Elles ne voudraient pas que nous y recourions.

Le sénateur Grafstein: Nous avons bel et bien une convention. Il nous faudrait pour ce faire modifier la Convention de Chicago.

M. Bissett: Le projet de loi C-84 nous le permettra.

Le sénateur Grafstein: Pouvons-nous modifier unilatéralement une convention internationale?

M. Bissett: La loi nous autoriserait à exiger des compagnies aériennes qu'elles prennent ces documents et les gardent en leur possession jusqu'au débarquement.

Le sénateur Grafstein: Aux termes de la Convention de Chicago?

M. Bissett: Non, en vertu du projet de loi C-84.

[Text]

Senator Frith: If Bill C-84 comes into effect, what Senator Grafstein is asking is will you be in breach of the Chicago Convention?

Mr. Bissett: I do not think we will be. I have not heard that we will be. We could check that. The Chicago Convention is a gentlemen's agreement more than anything else.

The other key thing is the ability to detain undocumented arrivals until their identity can be established.

Senator Frith: What can you do now about that?

Mr. Bissett: We can endeavour to detain, but the adjudicator will inevitably release, as they did with the Sikhs, over a period of time. At the present time the adjudicator can order the person's release unless he feels that the individual might be a danger to the public or might not turn up.

Senator Frith: Under Bill C-84 the adjudicator will not be able to do that?

Mr. Bissett: No, the adjudicator will not be able to release someone. We will be able to detain the person for seven days. If the minister then feels that there is a possible security problem, we will ask for a certificate to detain them for a further period.

The Chairman: Is this the minister's nominee or delegated authority again?

Mr. Bissett: This would be the two ministers, actually, the Minister of Employment and Immigration and the Solicitor General.

Senator Grafstein: Under the act, that power is delegated to an official. So, in effect, an official can make that determination based on the concerns that he would have with respect to the identity of a so-called claimant?

Mr. Bissett: In the first instance, yes, but the continuing detention on a possible security problem would require a certificate signed by both ministers.

Senator Grafstein: To be clear, if there is a security threat he can be kept, based on the minister's certificate. However, if an official, in effect, says that he cannot identify a person, he can be kept for up to 28 days based on that alone?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Grafstein: But that is an official, not the minister?

Mr. Bissett: It is a detention certified by the minister but could be delegated.

Senator Grafstein: It could be a delegated power?

Mr. Bissett: Yes, that is right.

[Traduction]

Le sénateur Frith: En cas d'adoption du projet de loi C-84, le sénateur Grafstein veut savoir si vous contreviendrez aux dispositions de la Convention de Chicago?

M. Bissett: Je ne le crois pas. Je n'ai pas entendu dire qu'il en sera ainsi. Nous pourrions vérifier. La Convention de Chicago est beaucoup plus un gentlemen's agreement qu'autre chose.

L'autre élément clé, c'est de pouvoir détenir les nouveaux arrivants sans papiers tant que leur identité n'aura pas été établie.

Le sénateur Frith: Que pouvez-vous faire maintenant à ce sujet?

M. Bissett: Nous pouvons essayer de détenir la personne, mais, après un certain temps, l'arbitre la libérera inévitablement, comme dans le cas sikhs. À l'heure actuelle, l'arbitre peut ordonner la libération de la personne à moins qu'il estime qu'elle peut constituer une menace pour la société ou qu'elle peut disparaître sans laisser d'adresse.

Le sénateur Frith: Aux termes du projet de loi C-84, l'arbitre ne disposera pas de ce pouvoir?

M. Bissett: Non, l'arbitre ne pourra pas libérer une personne. Nous pourrions la détenir pendant sept jours. Si le Ministre juge alors qu'elle peut poser un risque pour la sécurité, nous demanderons la délivrance d'un certificat pour prolonger la détention.

La présidente: S'agit-il de la personne désignée par le Ministre ou d'une délégation d'autorité une fois de plus?

M. Bissett: Il s'agirait des deux ministres, c'est-à-dire le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le Solliciteur général.

Le sénateur Grafstein: Aux termes de la Loi, ce pouvoir est délégué à un fonctionnaire. Ainsi, en fait, un fonctionnaire peut prendre cette décision en se fondant sur les craintes qu'il entretient au sujet de l'identité d'un demandeur?

M. Bissett: Dans le premier cas, oui, mais en ce qui concerne le maintien de la détention sous prétexte de problèmes de sécurité éventuels, il faut un certificat signé par les deux ministres.

Le sénateur Grafstein: Clairement et simplement, s'il y a une menace à la sécurité, on peut prolonger la détention en obtenant un certificat du Ministre. Toutefois, si un fonctionnaire, en fait, déclare qu'il ne peut établir l'identité d'une personne, on peut pour ce seul motif prolonger la détention jusqu'à 28 jours?

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Grafstein: Mais il s'agit d'un fonctionnaire et non pas du Ministre?

M. Bissett: Il s'agit d'une détention attestée par le Ministre qui pourrait déléguer son autorité.

Le sénateur Grafstein: Il pourrait s'agir d'une délégation de pouvoir?

M. Bissett: Oui, c'est exact.

[Text]

Senator Grafstein: So that does not, necessarily, go back to the minister?

Mr. Bissett: That is correct.

Senator Frith: Then what happens? The first thing that happens is that the person arrives without documents, and you detain that person for seven days. Is that right?

Mr. Bissett: That is right.

Senator Frith: But a person does not require documents to claim refugee status under the current situation.

Mr. Bissett: That is right.

Senator Frith: So, that person then says: "You win; I have no documentation, but I claim refugee status." Under the current situation he would be let go and he would then try to get into the stream.

Mr. Bissett: Yes.

Senator Frith: What would you do with that person under the provisions of Bill C-84? Why would you detain that person for seven days?

Mr. Bissett: To find out who the person is and where the person came from.

Senator Frith: Let us assume that it has been established he is Mr. X and from such-and-such a country. What do you foresee that person saying while in detention?

Mr. Bissett: If within the seven days identity is established, and he is not considered to be a risk to the public, he is released.

Senator Frith: So, this provision is not in the bill to detain someone because of false documentation, but just to determine if they are a risk to the public.

Mr. Bissett: That provision is designed to detain people who arrive without documents until we know their identity. When we know the identity—

Senator Frith: Then what would that person do, claim refugee status?

Mr. Bissett: Undoubtedly, that person would.

Senator Frith: How will you do better by detaining them under the provisions of Bill C-84 than you do now? I ask that because there is no provision to return them until Bill C-55 is enacted.

Mr. Bissett: That is right; the removal will come with Bill C-55.

Senator Frith: Is there another category in Bill C-84 you can tell us about that better arms you than you are now?

Mr. Bissett: The other strengthening, of course, is in the matter of security cases. Bill C-84 enables us not only to detain someone who is a security risk on the signature of the two ministers, but it also prevents that person from making a refugee claim and thereby delaying their stay in Canada for an indefinite period of time.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Cette décision n'est donc pas nécessairement référée au Ministre?

M. Bissett: C'est exact.

Le sénateur Frith: Que se passe-t-il alors? La première chose qui se passe, c'est qu'une personne arrive sans papiers et vous la détenez pendant sept jours. Est-ce exact?

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Frith: Mais une personne n'a pas besoin de papiers pour revendiquer le statut de réfugié en vertu de la Loi actuelle.

M. Bissett: Exact.

Le sénateur Frith: Ainsi, cette personne peut alors déclarer: «Vous gagnez; je n'ai pas de papiers, mais je revendique le statut de réfugié.» À l'heure actuelle on la laisserait aller et elle essaierait de suivre la filière habituelle.

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Frith: Que feriez-vous avec cette personne aux termes du projet de loi C-84? Pourquoi la détiendriez-vous pendant sept jours?

M. Bissett: Afin d'établir son identité et son lieu d'origine.

Le sénateur Frith: Si l'on suppose qu'il s'agit de M. X qui vient de tel pays. Que dira selon vous cette personne au cours de sa détention?

M. Bissett: Si au cours de cette période on parvient à établir son identité et l'on juge qu'elle ne constitue aucun risque pour la société, on la libère.

Le sénateur Frith: Ainsi, cette disposition figure dans le projet de loi non pour nous permettre de détenir quelqu'un parce qu'il est muni de faux papiers mais pour déterminer s'il constitue un risque pour la société.

M. Bissett: Cette disposition vise à nous permettre de détenir une personne qui arrive sans papiers tant que nous n'avons pas établi son identité. Lorsque cela est fait—

Le sénateur Frith: Que fera alors cette personne. Elle réclamera le statut de réfugié?

M. Bissett: Sans aucun doute.

Le sénateur Frith: Que vous apportera de plus qu'à l'heure actuelle le fait de les détenir aux termes du projet de loi C-84? Si je pose cette question, c'est qu'il n'y a aucune disposition prévoyant leur renvoi tant que le projet de loi C-55 ne sera pas promulgué.

M. Bissett: C'est exact; le renvoi viendra avec le projet de loi C-55.

Le sénateur Frith: Le projet de loi C-84 contient-il une autre disposition qui renforce vos pouvoirs actuels?

M. Bissett: L'autre renforcement, il va sans dire, a trait aux problèmes liés à la sécurité. Le projet de loi C-84 nous habilite non seulement à détenir une personne représentant une menace pour la sécurité en obtenant la signature de deux ministres, mais il empêche que cette personne ne présente une demande de statut de réfugié, retardant ainsi son séjour au Canada pour une période indéterminée.

[Text]

Senator Frith: Bill C-84 does that?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Frith: To summarize what you have said, most of the additional powers contained in Bill C-84 relate to increasing penalties. Those penalties are really a deterrent. Bill C-84 will increase the penalties substantially.

Mr. Bissett: We hope it will.

Senator Frith: Having some deterrent value in terms of actually stopping people from glutting the system, you cannot do that without Bill C-55.

Let me back up a little; Bill C-84 deals with refugees only. Is that correct?

Mr. Bissett: No, not really; Bill C-84 deals primarily with detention and deterrents.

Senator Grafstein: Whether that person is a refugee or not?

Mr. Bissett: Yes.

Senator Frith: So it deals with broader immigration categories than just refugees.

Mr. Bissett: That is right.

Senator Frith: And Bill C-55 deals partly with refugees and partly with other immigration categories.

Will Bill C-84, other than broadcasting a deterrent, work without Bill C-55 to solve the problem that we have been talking about for the past two hours, the 31,000, and all of that? That is the problem you want to solve with Bill C-84, but will it do anything significant other than that associated with security risks?

Mr. Bissett: Bill C-84 alone will definitely help us because I think it will act as a deterrent. It will give us increased powers to fine smugglers and to fine airlines which bring in undocumented passengers, and it will give us the power to detain people who arrive without documents. Those powers alone will help.

Regarding the few cases that we receive relating to security risks, what with today's world of terrorism and hijacking, it will allow us to remove them much more quickly.

Senator Frith: But it will not do much for the 31,000.

Mr. Bissett: No.

Senator Frith: Supposing that a person arrives and says: "Here I am; I am now detained. But I claim refugee status. I am a refugee from India who came here from Holland." I am now relating this to Bill C-84, but not to Bill C-55.

Now Bill C-84 will not help you, will it, because you need the "safe country" provision to say: "It is all very well for you to say that you are a refugee from India, but you have told us that you came from Holland." You cannot then say: "Therefore, we will send you back".

Mr. Bissett: Not with Bill C-84.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Et le projet de loi C-84 vous donne ce pouvoir?

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Frith: Pour résumer vos propos, la plupart des nouveaux pouvoirs contenus dans le projet de loi C-84 visent à rendre les peines plus sévères. Ces sanctions ont une vertu dissuasive. Le projet de loi C-84 les augmentera sensiblement.

M. Bissett: Nous l'espérons.

Le sénateur Frith: Une valeur dissuasive pour ce qui est vraiment d'empêcher les gens de paralyser le système, est chose impossible sans le projet de loi C-55.

Permettez-moi de revenir un peu en arrière; le projet de loi C-84 traite exclusivement des réfugiés. Est-ce exact?

M. Bissett: Non, pas vraiment; le projet de loi C-84 traite surtout de la détention et des moyens de dissuasion.

Le sénateur Grafstein: Qu'il s'agisse d'un réfugié ou non?

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Frith: Il porte donc sur des catégories plus larges d'immigrants et non uniquement sur les réfugiés.

M. Bissett: C'est exact.

Le sénateur Frith: Et le projet de loi C-55 traite en partie des réfugiés et en partie d'autres catégories d'immigrants.

A part cet élément de dissuasion, le projet de loi C-84 permettra-t-il sans le projet de loi C-55 de résoudre le problème dont nous parlons depuis deux heures, les 31 000 et ainsi de suite? C'est le problème que vous voulez résoudre avec le projet de loi C-84, mais atteindrez-vous un objectif autre que celui concernant la sécurité?

M. Bissett: Le projet de loi C-84 à lui seul nous aidera car, à mon avis, il aura un effet dissuasif. Il nous donnera plus de pouvoirs pour imposer des amendes aux passeurs et aux compagnies aériennes transportant des passagers non munis de papiers, et la capacité de détenir ceux qui arrivent sans papiers. Rien que ces pouvoirs nous aideront.

En ce qui concerne les quelques personnes posant un risque pour la sécurité avec tout le terrorisme et la piraterie aérienne qui ont cours dans le monde d'aujourd'hui, nous pourrions les renvoyer plus rapidement.

Le sénateur Frith: Mais cela n'aura pas grand effet pour les 31 000.

M. Bissett: Non.

Le sénateur Frith: A supposer qu'une personne arrive et déclare: «Me voici; je suis maintenant en détention. Je réclame le statut de réfugié. Je suis un réfugié de l'Inde qui est venu ici de Hollande.» Je parle maintenant du projet de loi C-84 et non du C-55.

Le projet de loi C-84 ne vous sera d'aucune utilité, n'est-ce pas, parce que vous avez besoin de la disposition du pays désigné comme sûr pour dire: «C'est très bien de dire que vous êtes un réfugié de l'Inde, mais vous avez dit que vous veniez de Hollande.» Vous ne pouvez alors répondre: «Par conséquent, nous vous renvoyons.»

M. Bissett: Pas avec le projet de loi C-84.

[Text]

Senator Frith: So you need Bill C-55 to really get at that 14,000?

Mr. Bissett: Yes, that is right. The bills are linked, although they can stand alone.

You have to bear in mind, too, that in the climate of August, with the arrival of the Sikhs, the risk is that if another two boats arrived, public reaction would be such that the whole concept of refugee would be debased and Canadians would lose any faith they might have had in the concept of a refugee. That is one of the things we were concerned about. We felt we had to get legislation passed quickly that would send a signal out to those unscrupulous people who want to prey on the despair of others and bring them to Canada by vessel, regardless of the state of the vessel. If one or two more boats arrived on the Canadian shores, public opinion would be such that it would be a serious consideration in terms of the backlog against all refugees, and the coinage would be debased.

We felt we had to do something, and quickly, to send out a signal that if you are going to bring people by ship to Canada and smuggle them in, you are going to be hit by a severe fine and you will go to jail for up to ten years.

Senator Frith: So the Sikhs really did bring about the emergency back in August.

Mr. Bissett: That is right. I am not at liberty to disclose this, but we had and still have the possibility of other ships coming. There is no question about that. This is a lucrative business. I agree that the numbers are not nearly as large as those who come in by air, but if you can buy any old tub for \$30,000 and pack it full of Iranians, Sri Lankans or Afghans who have paid \$5,000 a head, it is well worth the risk, especially if you do what Nygren the sea captain had done, simply chart the course and hire a crew to sail the ship. Nygren flew into Canada. He did not come on the vessel.

Senator Fairbairn: In your definition, is a legitimate refugee a person who, in some way, has managed to get legitimate documents?

Mr. Bissett: That is a difficult question to answer. Most refugees, as Senator Hébert said earlier, do not have documents. People cannot get out of their country—

Senator Fairbairn: In a way it is a contradiction in terms.

Mr. Bissett: It is a contradiction in terms. Based on my experience, people who flee over the land border of their own country generally do not have documents; they are fleeing. They get out fast. They cross the river and get out of Czechoslovakia or they swim the Danube out of Hungary and get into a safe country such as Austria.

People who travel by air and who do not have documents, generally speaking, usually turn out not to be refugees. If a person is a real refugee and fleeing Iran, that person would want to show the country he is arriving in that he is Iranian and that he is fleeing the revolution, that he is fleeing

[Traduction]

Le sénateur Frith: Vous avez donc besoin du projet de loi C-55 pour vraiment vous occuper de ces 14 000?

M. Bissett: C'est exact. Les projets de loi sont liés, même s'ils peuvent exister l'un sans l'autre.

Vous devez vous rappeler également, que dans l'atmosphère du mois d'août, avec l'arrivée des Sikhs, nous courons le risque, si deux autres bateaux arrivaient, une réaction telle de la part du public que le concept de réfugié en soit dévalorisé et que les Canadiens perdent toute la confiance qu'ils avaient en celui-ci. Il s'agissait d'une de nos préoccupations. Nous estimions qu'il nous fallait faire adopter rapidement une loi pour prévenir les escrocs qui veulent profiter du malheur d'autres personnes en les transportant par bateau au Canada, peu importe l'importance de l'état du bateau. S'il fallait qu'un ou deux bateaux arrivent sur nos côtes, l'opinion publique serait elle qu'elle constituerait un problème important pour ce qui est du retard dans le traitement des demandes de tous les réfugiés et l'image que l'on se fait des réfugiés ne serait plus la même.

Nous avons cru qu'il fallait faire quelque chose, et rapidement, qu'il fallait avertir les passeurs qui transportent illégalement par bateau un groupe de personnes au Canada qu'ils se verront imposer une forte amende et des peines de prison pouvant aller jusqu'à 10 ans.

Le sénateur Frith: Ainsi les Sikhs ont vraiment ramené l'état d'urgence en août.

M. Bissett: C'est exact. Je n'ai pas le droit de le révéler, mais il se pourrait que d'autres navires arrivent. Il n'y a aucun doute à ce sujet. Il s'agit d'une entreprise lucrative. Je conviens que ceux qui entrent de cette façon sont loin d'être aussi nombreux que ceux qui arrivent par avion, mais si vous pouvez acheter un vieux rafiot pour 30 000 \$ et le remplir à pleine capacité d'Iraniens, de Sri Lankais ou d'Afghans qui versent 5 000 \$ chacun, cela vaut le risque surtout si vous faites comme le capitaine Nygren c'est-à-dire tracer la route à suivre sur une carte et embaucher un équipage pour la traversée. Nygren est venu au Canada par avion. Il n'est pas venu sur le bateau.

Le sénateur Fairbairn: D'après votre définition, un réfugié légitime est-il une personne qui, de quelque façon, a réussi à se procurer des documents légitimes?

M. Bissett: Il s'agit d'une question difficile. La plupart des réfugiés, comme l'a dit plus tôt le sénateur Hébert, ne sont pas munis de papiers. Une personne ne peut sortir de son pays—

Le sénateur Fairbairn: D'une façon, c'est contradictoire.

M. Bissett: C'est contradictoire. D'après mon expérience, les personnes qui s'enfuient de leur propre pays n'ont habituellement pas de papiers; elles s'enfuient. Elles en sortent rapidement. Elles traversent le fleuve et sortent de la Tchécoslovaquie pour se rendre en Autriche, elles traversent le Danube à la nage de Hongrie et se réfugient dans un pays sûr comme l'Autriche.

Les personnes qui voyagent par avion et ne sont pas munies de papiers, en général, ne sont habituellement pas des réfugiés. Un véritable réfugié qui s'enfuit de l'Iran veut prouver au pays où il arrive qu'il est Iranien et qu'il fuit la révolution, qu'il

[Text]

Khomeini. You would say that you are an Iranian and you are so and so, that you fled Iran and that you want protection.

If that person had been living in Germany for six months, then that person would not want to show any evidence of that and would destroy all documents.

Often genuine refugees, apart from those who flee over land borders, want to keep their documents because that is the only proof they have that they are, in fact, refugees, and that they are fleeing a regime that is persecuting them.

Senator Fairbairn: When you use the word "documents" in that sense, am I correct that you are not necessarily saying that these people would have a visa or a passport and that their documents might be nothing more than some kind of I.D. in the form of a birth certificate or something?

Mr. Bissett: It would be identification of some sort.

The other factor is that if you are in Chile and you are a genuine refugee, you cannot get out of Chile without applying for an exit permit, a passport and other documents. A person would not get out if the police did not want him to get out.

Senator Gigantès: Unless that person crosses the Andes.

Mr. Bissett: Yes.

Senator Gigantès: What happens in cases similar to that of the Stastny brothers? Supposing that a boatload of young, female, Baltic gymnasts arrived, would they cause as much alarm and exercise you and your staff as much as a boat load of Sikhs or Tamils?

Mr. Bissett: I think those are two different situations. In the situation you describe, it would depend on where they were coming from. If they were coming directly from the Soviet Bloc, arrived on our shores and that was the first port of call, they would be, clearly, genuine refugees and we would be obliged, under the convention, to give them protection.

Senator Gigantès: Suppose that they had been competing in Germany and, instead of going back to, say, Latvia, they got in a boat and came here so, in effect, they had come from a safe country. What would happen in that instance?

Mr. Bissett: Under Bill C-55, if they had been in Germany, under the safe third country rule, if Germany were considered to be safe, they would be sent back.

Senator Gigantès: Supposing that the U.S. pushes an undesirable person out, that person comes here, we send that person back to the U.S. and the U.S. then sends that person back to a Latin American country where that person is considered to be very much *persona non grata* and might go to jail or be shot, what happens in a situation like that?

Mr. Bissett: We have the makings of that situation every day. There are large numbers of Central Americans in the United States who have been in the United States illegally and

[Traduction]

fuit Khomeni. Il dit qu'il est Iranien et donne d'autres précisions; il dit fuir l'Iran et chercher une protection.

Si cette personne a vécu en Allemagne pendant six mois, elle ne veut conserver aucune preuve de cet état de choses et détruit tous ses documents.

Il arrive souvent que les véritables réfugiés, à part ceux qui fuient leur pays en traversant la frontière, veulent conserver leurs papiers qui constituent la seule preuve qu'ils sont, en fait, des réfugiés et qu'ils fuient un régime de persécution.

Le sénateur Fairbairn: Lorsque vous utilisez le mot «papiers» dans ce sens, ai-je raison de penser que vous ne dites pas nécessairement que ces personnes détiennent un visa ou un passeport et que leurs papiers peuvent bien n'être rien de plus qu'une pièce d'identité revêtant la forme d'un extrait de naissance ou autre documents?

M. Bissett: C'est une pièce d'identité quelconque.

L'autre facteur c'est que, si vous êtes au Chili et que vous êtes un véritable réfugié, vous ne pouvez sortir de ce pays sans demander un permis de sortie, un passeport et d'autres papiers. Une personne ne réussirait pas à sortir si la police ne le voulait pas.

Le sénateur Gigantès: A moins qu'elle parvienne à franchir les Andes.

M. Bissett: Oui.

Le sénateur Gigantès: Qu'arrive-t-il dans des cas comme ceux des frères Stastny? A supposer qu'arrive un navire rempli de jeunes filles gymnastes des pays baltes. Éveillerait-il autant de craintes chez vous et votre personnel qu'un bateau rempli de Sikhs ou de Tamouls?

M. Bissett: Je crois qu'il s'agit là de deux situations différentes. Dans celle que vous décrivez, cela dépendrait de leur pays d'origine. Si ces gymnastes provenaient directement d'un pays du bloc soviétique, se présentaient sur nos rives et qu'il s'agissait du premier port d'entrée, elles seraient de toute évidence de véritables réfugiées et nous serions tenus, aux termes de la Convention, de leur accorder notre protection.

Le sénateur Gigantès: A supposer qu'elles aient participé à des compétitions en Allemagne et qu'au lieu de retourner, par exemple en Lettonie, elles soient montées sur un bateau, à destination du Canada, pour se réfugier dans un pays sûr. Qu'arriverait-il dans ce cas?

M. Bissett: Aux termes du projet de loi C-55, si elles avaient séjourné en Allemagne, en vertu de la règle du pays tiers désigné comme sûr, si c'était le cas pour l'Allemagne, nous les y renverrions.

Le sénateur Gigantès: À supposer que les États-Unis aient expulsé un indésirable, que cette personne vienne au Canada, que le Canada la renvoie aux États-Unis et que les États-Unis la refoulent dans un pays d'Amérique latine où elle est considérée comme personne très indésirable et où elle pourrait bien être emprisonnée ou abattue, qu'arrive-t-il dans ce cas?

M. Bissett: Cela se passe tous les jours. Il y a quantité d'habitants de l'Amérique centrale qui, après avoir séjourné illégalement aux États-Unis, se présentent à la frontière cana-



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Employment and Immigration:

Mr. Joe Bissett, Executive Director, Immigration;
Mr. John Butt, Project Leader, Legislative Development,
Refugee Task Force;
and
Mr. John Trussler, Project Officer, Refugee Task Force.

Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:

M. Joe Bissett, directeur exécutif, Immigration;
M. John Butt, directeur de projet, Élaboration de lois,
Groupe de travail sur les réfugiés;
et
M. John Trussler, agent de projet, Groupe de travail sur les
réfugiés.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87



Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable JOAN NEIMAN

Président:
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, September 29, 1987

Le mardi 29 septembre 1987

Issue No. 28

Fascicule n° 28

Third proceedings on:

Troisième fascicule concernant:

Consideration of Bill C-84, "An
Act to amend the Immigration Act, 1976
and the Criminal Code in
consequence thereof"

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976
et apportant des modifications
corrélatives au Code criminel»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Grafstein
Cogger	Hébert
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Fairbairn	Marshall
Flynn	*Murray (or Doody)
Gigantès	Stanbury

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Flynn for that of the Honourable Senator MacDonald (*September 29, 1987*).

The name of the Honourable Senator Hébert for that of the Honourable Senator Le Moyne (*September 29, 1987*).

The name of the Honourable Senator Stanbury for that of the Honourable Senator Langlois (*September 29, 1987*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Joan Neiman

Vice-président: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs

Buckwold	Grafstein
Cogger	Hébert
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Fairbairn	Marshall
Flynn	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Stanbury

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Flynn à celui de l'honorable sénateur MacDonald (*le 29 septembre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Hébert à celui de l'honorable sénateur Le Moyne (*le 29 septembre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury à celui de l'honorable sénateur Langlois (*le 29 septembre 1987*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 29, 1987
(38)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:00 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doody, Doyle, Fairbairn, Flynn, Gigantès, Hébert, Neiman and Stanbury. (10)

Other Senators present: The Honourable Senators Haidasz, MacDonald and Spivak. (3)

In attendance: From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Bar Association, Immigration Law Section:

Mr. Carter Hoppe, Chairman and

Mrs. Barbara Jackman, Chairman, (Ontario).

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witnesses made a statement and answered questions.

At 6:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 29 SEPTEMBRE 1987
(38)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 heures, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doody, Doyle, Fairbairn, Flynn, Gigantès, Hébert, Neiman, Neiman et Stanbury. (10)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Haidasz, MacDonald et Spivak. (3)

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association du Barreau canadien, Loi de l'Immigration:

M. Carter Hoppe, président;

M^{me} Barbara Jackman, présidente (Ontario).

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 16 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, September 29, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Neiman (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I would like to introduce you to Mr. Carter Hoppe, Chairman of the Immigration Law Section of the Canadian Bar Association. With Mr. Hoppe is Ms. Barbara Jackman, Chairman of the Ontario Branch of the Immigration Law Section of the Canadian Bar Association. We are very happy to have them with us today.

Mr. Hoppe, will you commence with your remarks, please.

Mr. Carter Hoppe, Chairman, Immigration Law Section, Canadian Bar Association: Both Ms. Jackman and I are pleased to have this opportunity to address you with respect to Bill C-84. I believe in our remarks we will also refer from time to time to the companion piece of legislation, Bill C-55, since it looks like it may be here fairly shortly.

I would like to commence by asking a question. Do you have the material that the C-84 Commons Committee had before it, and have you had an opportunity to look at the papers that were presented by, for example, the Canadian Bar Association and other legal authorities at the C-84 level?

Mr. Paul Belisle, Clerk of the Committee: The printed transcript was circulated.

Senator Gigantès: Madam Chairman, would you tell the witness that I think he can assume that most of us have not read any of that evidence.

Mr. Hoppe: Thank you, sir. With respect to the constitutionality of Bill C-84, although we will be talking about that today to some degree, I understand that Professor Beatty from the University of Toronto Faculty of Law, and several other constitutional legal experts much more qualified than I am, may be appearing here in approximately a week's time. Professor Beatty presented a paper to the C-84 Commons Committee, and I think you will find his observations very useful.

I would like to back away from the issue of the specific refugee-related motivation for these two pieces of legislation and make a couple of comments with respect to the immigration policy of Canada and how the refugee determination process and the policy with respect to refugees interacts with our general immigration policy and how, in my opinion—and I think other members of the bar would share my views—that cannot be lost sight of when dealing with this refugee legislation. I believe that is so particularly because of the sense of emergency and the emotion-charged climate and the haste

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 29 septembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le sénateur Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, j'aimerais vous présenter M. Carter Hoppe, qui est président de la section du droit de l'immigration de l'Association du barreau canadien. M. Hoppe est accompagné de Madame Barbara Jackman qui est présidente, pour l'Ontario, de la section du droit de l'immigration de l'Association du barreau canadien. Nous sommes très heureux de les accueillir aujourd'hui.

M. Hoppe, vous avez la parole.

M. Carter Hoppe, président de la section du droit de l'immigration, Association du Barreau canadien: M^{me} Jackman et moi-même sommes très heureux d'avoir aujourd'hui l'occasion de vous parler du projet de loi C-84. Je pense que nous ferons allusion de temps en temps à la mesure législative correspondante, soit le projet de loi C-55, puisqu'il semble que vous l'étudierez prochainement.

Je voudrais d'abord poser une question. Avez-vous en main les documents qui ont été présentés au Comité des Communes qui a étudié le projet de loi C-84, et avez-vous eu l'occasion d'examiner les documents portant sur le projet de loi C-84 qui ont été présentés, par exemple, par l'Association du barreau canadien et d'autres experts juridiques?

M. Paul Bélisle, greffier du Comité: Les procès-verbaux imprimés ont été distribués.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, voulez-vous dire au témoin qu'il peut supposer, à mon avis, que la majorité d'entre nous n'ont pas lu ces témoignages.

M. Hoppe: Je vous remercie, monsieur. Nous parlerons jusqu'à un certain point de la constitutionnalité du projet de loi C-84, mais je crois comprendre que le professeur Beatty de la faculté de droit de l'Université de Toronto et plusieurs autres experts juridiques en matière constitutionnelle, beaucoup plus compétents que moi, comparaitront devant vous dans environ une semaine. J'ai lu le mémoire présenté par le professeur Beatty au Comité des Communes chargé de l'étude du projet de loi C-84, et je pense que vous jugerez ses observations très utiles.

Je préférerais ne pas traiter des raisons qui sont à l'origine de ces deux mesures législatives mais plutôt faire quelques observations sur la politique d'immigration du Canada et sur la façon dont le processus de détermination du statut de réfugié et la politique à l'égard des réfugiés influent sur notre politique globale en matière d'immigration, et vice versa. J'expliquerai pourquoi, à mon avis—et je pense que d'autres membres du barreau partagent mon point de vue—il ne faut pas perdre de vue cette interaction lorsque l'on aborde la loi concernant les réfugiés. C'est particulièrement important étant donné qu'il a été demandé à la Chambre des communes et au

[Text]

with which the House of Commons and the Senate are being asked to deal with this legislation.

There has been and is a great problem, and unless the proper measures are enacted there will continue to be a great problem, with respect to the abuse of the refugee system. The Government of Canada has known that for years.

Personally, I was a member of a task force commissioned in 1980 by the then Minister Axworthy. One of the members of that Committee, David Matas, a lawyer from Winnipeg, was also a member of our Immigration Law Section. He was the principal author of a study at that time which recommended changes in order to prevent perceived abuse. It was just about that time, as I recall—the Fall of 1979, Spring of 1980—that there started to be a problem with respect to the number of people coming to Canada from India. They began coming in increasingly greater numbers. At the outset they came only in the hundreds or dozens, perhaps, per month. That quickly snowballed until there was perceived abuse on the part of Indian citizens coming to Canada and claiming refugee status. The perception was that they were not truly refugees. Do not forget that at this point in time the massacre at Amritsar had not yet happened. It was perceived that these people were simply economic migrants who were unable to come to Canada through the normal channels. Therefore, they were trying to become Canadians through the refugee stream. A lot of unscrupulous consultants, and perhaps some members of my own profession and travel agents and so forth, were accused—although no charges were laid until many years later—of being involved in helping these people circumvent the law. That was the situation seven years ago.

Two noteworthy studies have occurred since that Axworthy report, one prepared by Professor Ratushny from the University of Ottawa at the government's request, and one which the Conservative government commissioned Rabbi Gunther Plaut, to prepare. He also testified before the Commons committee. Everyone urged the government to change the system to make it more fair and more efficient at the same time.

That is important, because, in my view, what it really boils down to, the refugee abuse problem, is money. The only reason abuse occurred in the first place was that people wanted to come to Canada, and by overloading the system and flooding the system, they could live and work here for a number of years—four, five and six years—before the present system could deal with them. Under the present system, any claimant can take up to a number of years to be dealt with. For the majority of that period of time, the individual is allowed to work. While a claimant's claim is being determined, you have to give him the right to work. Therefore, in some cases they have been able to earn thousands and thousands of dollars and have saved a good portion of it. Even if they had to go back to India or some other impoverished third world country, they would be able to live quite comfortably. It would have been a gamble well worth the effort even if they lost.

[Traduction]

Sénat d'étudier ce projet de loi en grande hâte, dans un climat chargé d'émotions.

Les abus dont a été l'objet le processus de détermination du statut de réfugié a posé et pose encore un grand problème et, à moins que des mesures appropriées ne soient prises, il continuera de faire problème. Le gouvernement du Canada le sait depuis des années.

Personnellement, j'ai fait partie du groupe de travail créé en 1980 par le ministre d'alors, l'honorable Axworthy. L'un des membres de ce comité, M. David Matas, un avocat de Winnipeg, faisait également partie de notre section du droit de l'immigration. Il était le principal auteur d'une étude qui avait été réalisée à ce moment-là et qui recommandait des changements pour prévenir de tels abus. C'est à peu près à cette époque, à l'automne de 1979 ou au printemps de 1980, qu'un problème a surgi à la suite de l'arrivée au Canada d'un nombre sans cesse croissant de personnes en provenance des Indes. De quelques douzaines ou centaines par mois au début, leur nombre s'est rapidement accru jusqu'à ce qu'on estime que les citoyens de l'Inde abusaient du système de détermination du statut de réfugié. Ils n'étaient pas considérés, en général, comme de véritables réfugiés. Il ne faut pas oublier que le massacre d'Amritsar n'avait pas encore eu lieu en bien. Ces personnes étaient considérées comme de simples immigrants qui n'auraient pu venir au Canada par les moyens normaux. Par conséquent, ils essayaient de devenir Canadiens en revendiquant le statut de réfugié. Un grand nombre de conseillers sans scrupule, et peut-être même certains membres de ma profession, ainsi que des agents de voyage et d'autres, ont été accusés—bien qu'ils n'aient été inculpés que de nombreuses années plus tard—d'avoir aidé ces personnes à contourner la loi. C'était la situation il y a environ sept ans.

Deux études dignes de mention ont été réalisées depuis le rapport Axworthy: l'une a été effectuée par le professeur Ratushny de l'Université d'Ottawa, à la demande du gouvernement, l'autre a été confié par le gouvernement conservateur au rabbin Gunther Plaut, qui a également témoigné devant le Comité des communes. Tous ont exhorté le gouvernement à modifier le système de façon à le rendre plus juste, mais en même temps plus efficace.

C'est important parce que l'abus dont se sont rendus coupables les réfugiés se ramène, à mon avis, à une question d'argent. S'il y a eu abus, c'est tout d'abord parce que ces personnes voulaient venir au Canada et, en surchargeant le système, elles pouvaient vivre et travailler ici pendant quatre, cinq ou six ans avant que leurs cas puissent être étudiés. Dans le système actuel, l'étude d'une demande peut prendre un certain nombre d'années. Pendant ce temps, la personne en question a le droit de travailler. Par conséquent, dans certains cas, ces personnes ont pu gagné des milliers de dollars et en économiser une bonne partie. Même si elles devaient un jour retourner aux Indes ou dans quelqu'autre pays pauvre du Tiers monde, elles pourraient y vivre assez confortablement. Le jeu en valait la chandelle, même si leur demande était rejetée.

[Text]

If an amnesty or a so-called amnesty were to be declared, such as the Administrative Review Program of May 21, 1986, then the gamble would handsomely pay off because they would be able to stay permanently and continue to make money in Canada.

Part of the money aspect that we have to look at is why these people were inclined to come and do this in the first place. Many of them were coming to join their relatives in Canada but were unable, under the very restrictive tightening of the immigration selection procedures for assisted relatives and independent applicants, to qualify for normal Canadian immigrant visas. People frustrated by the law, by the legal means at their disposal in their attempts to come and join their family members in Canada, chose the alternate abusive route of saying they were a refugee even though they really were not.

This situation also occurred with respect to people from Portugal. Once the door was shut on the Indian movement by imposing a visitor visa requirement on Indian passport holders, the scam artists went to the next country of choice where it was possible to come to Canada without visa documentation, namely, Portugal. By the way, Portuguese people were showing up at the border in Canada saying, "We are Jehovah's Witnesses and we are afraid that the Catholic regime in Portugal will persecute us," which, of course, was total nonsense.

By and large, most of the people coming in with that Portuguese abusive movement were joining their cohorts, their family members, close friends and relatives in Canada. They had been unable to come to Canada through normal channels.

Finally, after a couple of years of that and thousands and thousands of abusive Portuguese claimants, the scam artists went to Turkey. It took about a year to impose visitor visas on Turkey, and then it was Brazil.

So, the government has taken notice of the fact that these people are coming here in large, uncontrolled movements from countries that do not require visas, and when the government is finally persuaded to risk its bilateral relationship with such countries, Canada imposes visitors' visas and stops the movement. That is the way it has been done.

I thought that the idea behind refugee legislation reform was to put in place a much less cumbersome and awkward system, with only three stages of adjudication as opposed to the present five or six stages. I also thought the point was to make sure that the system in Canada had adequate resources in Canada so that people could have their cases processed and disposed of in a turn-around time of three or four months. If a person had to pay thousands of dollars for transportation to Canada, either on a ship or an aircraft, from some far away country, and had to pay initial housing costs, and if that person could only remain in Canada for a few months and was not able to earn enough money on the work permit to pay back the passage loan he had to borrow from friends and relatives, of course people would see that that was not an economically viable way to come to Canada. So, we were eagerly awaiting the government's announced new legislation. The government said in May of 1986 that that was what it was going to do.

[Traduction]

Si une amnistie était accordée, comme ce fut le cas en mai 1986 en vertu du Programme de réexamen administratif, le jeu était d'autant plus profitable parce que ces personnes pouvaient rester au Canada en permanence et continuer à y faire de l'argent.

Ces personnes ont cherché à venir ici et ont recouru à ce type de moyen en partie pour une question d'argent. Un grand nombre sont également venus pour rejoindre leurs proches au Canada mais, étant donné le durcissement des procédures de sélection de l'immigration pour les parents aidés et les requérants indépendants, il leur était impossible d'obtenir un visa d'immigrant. Les personnes qui ne pouvaient recourir aux moyens légaux pour rejoindre les membres de leur famille au Canada ont choisi l'autre voie et ont ainsi abusé du système en revendiquant fallacieusement le statut de réfugié.

Des Portugais ont également eu recours à ce stratagème. Lorsqu'on eut indiqué l'arrivée massive des Indiens en exigeant un visa de visiteur pour les détenteurs de passeports indiens, les fraudeurs ont jeté leur dévolu sur un autre pays d'où il était possible de venir au Canada sans visa, notamment, le Portugal. Des Portugais se présentaient à la frontière canadienne en disant: Nous sommes des témoins de Jehovah et nous craignons que le régime catholique au Portugal ne nous persécute», ce qui, naturellement, était tout à fait absurde.

En tout et pour tout, la plupart des Portugais qui ont ainsi abusé du système venaient rejoindre leurs concitoyens, les membres de leur famille, ou des amis installés au Canada. Ils n'avaient pas réussi à venir au Canada par les voies normales.

Finalement, quelques années plus tard et après l'arrivée de quelques milliers de faux réfugiés portugais, les fraudeurs sont allés en Turquie. Il a fallu environ un an avant que des visas soient exigés en ce qui concerne les Turcs, et après cela ce fut le tour du Brésil.

Le gouvernement a donc constaté que ces vastes mouvements incontrôlés de personnes venaient de pays pour lesquels aucun visa n'était exigé. Lorsque le gouvernement s'est finalement décidé à risquer d'envenimer ses relations bilatérales avec ces pays, il a exigé des visas de visiteur et a arrêté ce mouvement. C'est de cette façon que cela a été fait.

Je pensais que la réforme de la loi concernant les réfugiés visait à mettre en place un système beaucoup moins lourd, ne comportant que trois étapes décisionnelle, par opposition aux cinq ou six étapes de la procédure actuelle. Je pensais également qu'on chercherait à doter le système de ressources suffisantes afin que le cas de ces personnes puissent être étudiés et réglés dans un délai de trois ou quatre mois. Si une personne qui vient d'un pays lointain doit payer des milliers de dollars pour venir au Canada, en avion ou par bateau, et s'il lui faut payer des coûts d'hébergement et qu'elle ne peut rester au Canada que quelques mois et ne peut donc gagner assez d'argent grâce à un permis de travail pour payer le voyage de retour, il lui faudrait emprunter la somme nécessaire à des amis et à des parents et, par conséquent, elle jugerait que ce n'est pas un moyen économique de venir au Canada. Nous attendions donc avec impatience la nouvelle mesure législative annoncée par le gouvernement. Le gouvernement avait dit en mai 1986 que c'était ce qu'il comptait faire.

[Text]

Instead we find that the heart of the legislation, according to Minister Bouchard, is section 95.1, which does not seem to get at the problem at all, because that section is primarily designed to make it a crime for Canadian people—including lawyers—to assist someone in coming to Canada if that person comes without a valid visa or passport.

If members of the committee will permit me to go over what I said earlier, all of the people who formed the massive abuse were people who did not need documents, except passports, of course. All of the people from Turkey, India and Brazil who came to Canada showed up without a visitors' visa and were able to make a phoney refugee claim. Section 95.1 does not stop that.

I can tell you what the next scam is going to be; it is going to be Hong Kong in the not too distant future. People who hold Hong Kong passports do not need visitors' visas to come to Canada, and sections 95.1, 95.2, 95.3 and 95.4 will not cure that problem.

We had thought that the House of Commons committee considering Bill C-84 would have adopted our suggestion—which I will tell you about in a moment, but that committee changed the legislation and added section 95.4, which makes it a crime for a person knowingly to assist someone in making a false claim or a misleading statement—or words to that effect. But I am not talking about false or misleading statements; I am talking about a person getting off an aircraft and saying: "I am from Hong Kong. I don't need a visitors' visa. This fellow over here helped me come here. He did not commit a crime because I do not need a visa to come to Canada. I want to make a refugee claim. I am not a security threat. I am not a criminal. I have never been accused or convicted of a crime. You have no reason to think that I am a security threat. I have the right under Bill C-84 and under Bill C-55 to make a refugee claim." Then that person goes through a refugee examination under oath. He does not have to be counselled to lie. At the refugee examination under oath, all he has to say is: "Roses are red, violets are blue, I want to be a refugee too", and the system will be flooded with thousands of similar applicants. Unless we have a tremendous amount of resources in place to turn those people around, the system will break down again. We will be into the same situation again, and we will realize that Bill C-84 has not done the job.

There may be some legal problems with prosecutions under the bill, but quite apart from the fact that the bill seems to be going after church groups, and so forth, or at least arguably so, and quite apart from all of the objections the members of the committee may have heard, the bill misses the point. That is the problem with it. I think it should be a crime for anybody knowingly to assist someone in making a manifestly unfounded or fraudulent refugee claim.

There is a difference between a false statement on a refugee examination and a manifestly unfounded claim. A manifestly

[Traduction]

Au lieu de cela, nous constatons que le cœur du projet de loi, selon le ministre Bouchard, est l'article 95.1, qui ne semble pas s'attaquer au problème, parce que cet article vise principalement à incriminer les Canadiens, y compris les avocats, qui aident quelqu'un à venir au Canada sans un visa ou un passeport en règle.

Si les membres du Comité me permettent de me répéter, tous ceux qui ont abusé du système n'avaient pas besoin de documents, sauf d'un passeport, naturellement. Tous ceux qui sont venus de Turquie, des Indes et du Brésil se sont présentés sans un visa de visiteur et ont donc revendiqué sans fondement le statut de réfugié. L'article 95.1 ne mettra pas fin à se strata-gème.

Je peux déjà vous dire d'où viendront prochainement les abus: de Hong Kong, dans peu de temps. Les personnes qui détiennent des passeports de Hong Kong n'ont pas besoin de visa de visiteur pour venir au Canada, et les articles 95.1, 95.2, 95.3 et 95.4 ne résoudront pas ce problème.

Nous avions cru que le Comité de la Chambre des communes qui étudiait le projet de loi C-84 aurait retenu notre proposition, que je vous communiquerai dans un moment, mais ce Comité a amendé ce projet de loi et y a ajouté l'article 95.4, qui stipule qu'une personne qui aide sciemment quelqu'un à présenter une fausse revendication ou à faire une déclaration trompeuse commet une infraction. Mais je ne parle pas de déclarations fausses ou trompeuses. Je parle plutôt d'une personne qui descend d'un avion et qui déclare: «Je suis de Hong Kong, je n'ai pas besoin d'un visa de visiteur. Cette personne-ci m'a aidé à venir au Canada et n'a pas commis d'infraction parce que je n'ai pas besoin d'un visa. Je revendique le statut de réfugié. Je ne présente aucune menace pour la sécurité, je ne suis pas un criminel. Je n'ai jamais été accusé ou condamné pour crime. Vous n'avez aucune raison de croire que je présente une menace pour la sécurité. J'ai le droit en vertu du projet de loi C-84 et du projet de loi C-55 de présenter une demande de revendication du statut de réfugié.» Cette personne subit par la suite un examen sous serment relativement à sa revendication. Il n'est pas nécessaire de lui conseiller de mentir. Au cours de cet examen sous serment, elle n'a qu'à faire une déclaration naïve, et le système sera alors submergé par des milliers de demandes semblables. À moins de disposer d'énormes ressources pour rejeter ces demandes, le système sera une fois de plus submergé. Nous nous retrouvons dans la même situation et nous constaterons que le projet de loi C-84 n'a pas réglé le problème.

Le projet de loi causera peut-être certains problèmes juridiques en ce qui concerne les poursuites judiciaires, mais, mis à part le fait que le projet de loi semble s'en prendre aux organismes religieux et à d'autres, du moins en apparence, mises à part toutes les objections que les membres du Comité ont peut-être entendues, le projet de loi passe à côté du problème. C'est son principal défaut. Je pense que toute personne qui aide sciemment quelqu'un à présenter une revendication du statut de réfugié frauduleuse ou sans aucun fondement ne peut-être accusée d'avoir commis une infraction.

Il y a une différence entre une fausse déclaration faite pendant l'examen d'une revendication et une revendication sans

[Text]

unfounded claim means "Give the person the benefit of the doubt". If all the words "Roses are red, violets are blue, I want to be a refugee too", are true statements, that is not a false claim, but it is a manifestly unfounded claim because there is absolutely no credible basis for it; it is a nonsensical claim. People who make nonsensical claims, in my opinion, should be classed as criminals.

Madam Chairman, I want to talk now about money and how the Government of Canada is going to approach this. I read with interest on the weekend that the Prime Minister of Canada said, "We want refugees, and indeed immigrants, to come to Canada, but we want to be able to select them."

While tightening up on the refugee abuse problem, in my respectful submission, we have to put a great deal of resources into the overseas selection system, or else that system will not be able to deliver the bodies we need to prevent our shrinking population from shrinking further. Instead of this Draconian and cheapskate approach, instead of putting up barriers to our borders, if we are telling the world that we want people to come to Canada, we should be doing something to liberalize our borders and not be tightening them up, at least not in this way.

That is all I have to say by way of general remarks.

Ms. Jackman has done a fantastic job on drafting amendments. She ought to be a legislative draftsman. A great deal of work has been put into a set of proposed amendments, which I trust the members of the committee will find useful and constructive. We do think it is appropriate, this body being the one to give that sober-second-thought analysis to legislation, that this bill be returned to the Commons with some constructive amendments that will actually achieve the purposes of the bill.

Just to conclude, everyone in the Canadian Bar Association, if not in the whole country, agrees with the principle of the bill, with the purpose of the bill; there is no question about that. At least I do not think there is.

The Chairman: Senator Gigantès, do you have a question of clarification?

Senator Gigantès: Bearing in mind your definition of what is an unfounded claim, let us look nine or ten years ahead; people coming from Hong Kong may say that, because Hong Kong will be under a Communist regime in the following year, they do not want to live there. Would you consider that a well-founded refugee claim?

Mr. Hoppe: Personally, I might. That is possible.

I can imagine a person coming from Hong Kong around 1998 saying: "I am a well known pro-Taiwan government supporter, journalist, advocate—or whatever, and I have had intimations from my sources that when China takes over I will be in trouble." That person might well be a refugee; but the aver-

[Traduction]

aucun fondement. Une revendication sans fondement suppose qu'on accorde à quelqu'un le bénéfice du doute. Si quelqu'un dit: «Les roses sont rouges, les violettes sont bleues, je veux aussi être un réfugié», cette déclaration n'est pas fausse; ce n'est pas une fausse revendication, mais plutôt une revendication sans aucun fondement parce qu'elle ne repose sur rien de crédible; il s'agit d'une revendication qui n'a pas de sens. Les personnes qui présentent des revendications absurdes, devraient, à mon avis, être considérés comme des criminels.

Madame la présidente, j'aimerais maintenant parler d'argent et de la façon dont le gouvernement abordera cette question. J'ai lu avec intérêt que le Premier ministre du Canada a déclaré: «Nous désirons accueillir des réfugiés et, en fait, des immigrants, mais nous voulons être capables de les choisir».

Tout en essayant de prévenir les abus, il faut, à mon humble avis, accroître les ressources affectées au processus de sélection outre-mer, car nous ne pourrions pas, sans cela, obtenir le nombre de personnes dont nous avons besoin pour empêcher notre population de diminuer encore davantage. À la place de cette approche draconienne et mesquine, au lieu d'élever des barrières à nos frontières, si nous disions au monde entier que nous désirons accueillir des gens au Canada, nous devrions faire quelque chose pour ouvrir nos frontières et non pas les fermer, du moins pas de cette façon-ci.

C'est tout ce que j'ai à dire en ce qui concerne l'ensemble de la question.

M^{me} Jackman a fait un travail extraordinaire en rédigeant rédigé des amendements. Elle devrait être rédactrice juridique. Les amendements proposés représentent une énorme somme de travail et je pense que les membres du Comité les jugeront utiles et constructifs. Cette assemblée étant chargée de fournir une opinion modérée et réfléchie sur les projets de loi, nous pensons qu'il convient que ce projet de loi soit retourné aux Communes accompagné d'amendements constructifs qui lui permettront d'atteindre ses objectifs.

Pour conclure, j'aimerais ajouter que tous les membres de l'Association du barreau canadien, sinon tous les avocats du Canada, sont d'accord avec l'objet du projet de loi; cela ne fait aucun doute, du moins c'est ce que je pense.

La présidente: Sénateur Gigantès, désirez-vous obtenir des précisions?

Le sénateur Gigantès: En gardant un mémoire votre définition d'une revendication non fondée, voyons ce qui se passera dans neuf ou dix ans; les personnes qui viendront de Hong Kong pourraient déclarer, étant donné que Hong Kong relèvera d'un régime communiste l'année suivante, qu'ils ne veulent plus y vivre. S'agirait-il à votre avis d'une revendication justifiée?

M. Hoppe: Je pourrais personnellement considérer que c'est justifié. C'est possible.

Je peux imaginer qu'une personne qui viendra de Hong Kong vers 1988 dira: «Il est bien connu que j'appuie le gouvernement de Taiwan, je suis journaliste, avocat ou quoi que ce soit, et on m'a laissé entendre que je serai en difficulté» lorsque la Chine occupera Hong Kong. Il pourrait s'agir dans ce cas

[Text]

age man or woman on the street in Hong Kong who fears a Communist takeover, according to the way our courts in Canada currently interpret the United Nations convention, I do not think would have a good chance of making a successful refugee claim.

I believe you will be hearing in the near future from Professor Beatty and Professor Angus. In a paper Professor Angus presented to the annual meeting of the Canadian Bar Association held in Ottawa in August of this year, he made it quite clear that the courts in Canada insist that a person show an individual fear of persecution in order to claim the protection of the United Nations convention.

Under that fairly restrictive interpretation of what is a refugee, it is unlikely there would ever be mass movements of people who could show a fear of individual persecution.

The Chairman: Thank you. Ms. Jackman, are you going to go through the resolutions as well?

Ms. Barbara Jackman, Chairman, Ontario Branch, Immigration Law Section, Canadian Bar Association: I assume that you have copies of the resolutions now. They were passed by the Council of the Canadian Bar Association at our annual general meeting in August. Resolution number 8B deals with Bill C-84. The other two deal with Bill C-55, but we have given you all of them at the same time because Bill C-55 will be coming to you.

The amendments that we drafted—and although Mr. Hoppe is giving me credit for it, it was after discussions with a lot of people—to present to you are more or less in kind with the resolutions that the Bar Association adopted at the council meeting. The amendments themselves have not been vetted by the council, because the council does not deal with things in that much detail. It was as a result of consultations within our own membership that we came up with these proposed amendments.

With the recent publicity about the possibility of another ship arriving in Canada with maybe East Indians or Tamils, I think that all of us share a concern that something must be done to change the legislation. Our concern has always been that this bill does not do it. We would love to see the Senate send the bill back to the house with concrete amendments that would bring it in line with its objectives, in terms of Bill C-54; and when C-55 comes before you, we would like you to do the same thing. There were some good amendments put before the house on Bill C-55—none of them have been accepted.

I want to explain the amendments briefly, but I think it will be better if you ask questions as I go through them, because there are many of them. Rather than just going through all of them and then having questions, if people have concerns about any of them they should ask questions as I go through them.

The Chairman: Excuse me just one moment. Has everyone a copy of the bills?

[Traduction]

d'un véritable réfugié; mais le citoyen moyen de Hong Kong, qui craint le régime communiste, n'aurait pas à mon avis de bonnes chances d'obtenir le statut de réfugié, va la façon dont nos tribunaux canadiens interprètent actuellement la Convention des Nations Unies.

Je pense que vous entendrez prochainement le professeur Beatty et le professeur Angus. Dans le document que le professeur Angus a présenté à la réunion annuelle de l'Association du barreau canadien, qui s'est tenue à Ottawa en août dernier, il a expliqué clairement que les tribunaux canadiens insistent sur le fait qu'une personne doit démontrer qu'elle craint personnellement d'être persécutée pour revendiquer la protection de la Convention des Nations Unies.

Vu cette interprétation assez étroite du statut de réfugié, il est peu probable qu'un grand nombre de gens puissent prouver qu'ils craignent personnellement d'être persécutés.

La présidente: Je vous remercie. Madame Jackman, avez-vous l'intention de nous présenter les résolutions?

Mme Barbara Jackman, présidente pour l'Ontario de la section du droit de l'immigration, Association du Barreau canadien: Je présume que vous avez des exemplaires des résolutions. Elles ont été adoptées par le Conseil de l'Association du barreau canadien à l'occasion de notre assemblée générale annuelle en août. La résolution n° 8B porte sur le projet de loi C-84. Deux autres concernent le projet de loi C-55, mais nous vous les avons toutes données en même temps parce que vous étudiez bientôt le projet de loi C-55.

Les amendements que nous avons rédigés, même si M. Hoppe m'en accorde tout le mérite, résultent de discussions engagées avec un grand nombre de personnes. Elles sont plus ou moins semblables aux résolutions adoptées à la réunion du Conseil de l'Association du barreau. Le Conseil n'a pas examiné ces amendements parce qu'il n'est pas de son ressort de traiter de choses aussi précises. Les amendements proposés résultent donc de consultations menées auprès de nos membres.

Vu toute l'attention accordée récemment au fait qu'un autre navire puisse arriver au Canada avec à son bord des Tamouls ou des personnes venant des Indes orientales, je pense que nous nous sommes tous dit qu'il fallait faire quelque chose pour changer la Loi. Nous avons toujours pensé que ce projet de loi ne réglait pas la question. Nous aimerions que le Sénat renvoie le projet de loi C-84 à la Chambre en recommandant des amendements concrets plus conformes à ses objectifs. Nous aimerions que vous fassiez la même chose lorsque vous étudiez les projets de loi C-54 et C-55. De bons amendements au projet de loi C-55 ont été proposés à la Chambre, mais aucun n'a été retenu.

J'aimerais expliquer brièvement les amendements, mais je pense qu'il serait préférable que vous posiez des questions au fur et à mesure, parce qu'il y en a un grand nombre. Plutôt que de les présenter tous et de répondre ensuite à vos questions, si vous désirez obtenir des précisions sur n'importe lequel, vous pourriez le demander lorsque je les présenterai les uns après les autres.

La présidente: Excusez-moi un instant. Avez-vous tous une copie des projets de loi?

[Text]

Some Hon. Senators: Yes.

The Chairman: I think it is a good idea to take one amendment at a time. If you have any questions as to that amendment—

Senator Frith: Also, Madam Chairman, when we are dealing with Bill C-84, it being an amending bill, it has a section which amends a section of the Immigration Act.

Mr. Hoppe: Right.

Senator Frith: So, if you can use page numbers we can sometimes get to it more quickly and not fumble through a confusion of Bill C-84 and the Immigration Act.

Ms. Jackman: The first amendment is a sort of motherhood amendment. Bill C-84 sets out four objectives of which we—

Senator Frith: Is that a capital B?

Senator MacDonald (Halifax): Page, please?

Ms. Jackman: Sorry; I did not pay attention well, did I? I am referring to page 1 of Bill C-84, the amended version, clause 1, amending section 2.1 of the Immigration Act. Paragraph (a) states:

—to preserve for persons in genuine need of protection access to the procedures for determining refugee claims;

That is the whole issue in Bill C-55: access to the refugee system. What we have suggested is an amendment in which the government could still put Bill C-55 before you and argue that it falls within the changed principle, or the reworded principle, because the principles are not that far apart. The way that we have suggested the principle be amended is one that would bring it in line with the actual United Nations convention and protocol relating to the status of refugees. That is the principle. The amendment that we have suggested is the principle that is followed in the international law; the one set out in Bill C-84 is not. I will not go into detail on that.

Clause 2 of Bill C-84, which is on page 2, amends subsections 39(2) and (3). I don't know whether you can make these amendments. We have suggested that you delete what is in Bill C-84 and instead amend two other sections of the Immigration Act in the same clause. So you would delete the changes to subsections 39(2) and (3) and instead amend 39(5) and (8).

Mr. Hoppe: But we are afraid that that might contravene Beauséne's Parliamentary Rules or something, because Bill C-84 itself does not purport to legislate on—

Ms. Jackman: Amendments to those subsections.

Mr. Hoppe:—those other subsections of section 39.

The Chairman: Okay.

Ms. Jackman: So you might not be able to do it. One of the things that the government had said, in justifying moving the security determination issues away from the Security Intelli-

[Traduction]

Des voix: Oui.

La présidente: Je pense que c'est une bonne idée de les examiner à tour de rôle. Si vous avez des questions concernant cet amendement...

Le sénateur Frith: En outre, madame la présidente, comme le projet de loi C-84 modifie une autre loi, ses articles modifient des articles de la Loi sur l'immigration.

M. Hoppe: C'est exact.

Le sénateur Frith: Si vous nous donniez le numéro de la page, nous pourrions trouver l'article en cause plus rapidement et nous n'aurions pas à chercher soit dans le projet de loi C-84, soit dans la Loi sur l'immigration.

Mme Jackman: Le premier amendement en est un qui est accepté de tous. Le projet de loi C-84 énonce quatre objectifs que nous...

Le sénateur Frith: Est-ce un B majuscule?

Le sénateur MacDonald (Halifax): Quelle page, s'il vous plaît?

Mme Jackman: Pardonnez-moi, je n'ai pas fait attention n'est-ce pas? Je me réfère à la page 1 du projet de loi C-84, la version modifiée, l'article 1 du projet de loi modifiant l'article 2.1 de la Loi sur l'immigration. Il est écrit à l'alinéa 1):

—de préserver pour les personnes qui ont véritablement besoin de protection l'accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié;

Il s'agit de l'essence même du projet de loi C-55: l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié. Nous avons donc proposé un amendement en vertu duquel le gouvernement pourrait encore vous présenter le projet de loi C-55 et prétendre qu'il est conforme au principe modifié, ou au principe reformulé, parce que les principes sont assez semblables. Nous avons proposé d'amender le principe de manière à le rendre plus conforme à la Convention des Nations Unies et à son protocole sur les statut des réfugiés. L'amendement que nous avons proposé est conforme au principe qui est respecté en droit international; celui énoncé dans le projet de loi C-84 ne l'est pas. Je n'entrerai pas dans les détails à ce sujet.

L'article 2 du projet de loi C-84, qui figure à la page 2, modifie les paragraphes 39(2) et 39(3). Je ne sais pas si vous pouvez faire ces amendements. Nous avons proposé d'abroger ce qui est dans le projet de loi C-84 et, à la place, d'amender deux autres articles de la Loi sur l'immigration dans le même article du projet de loi. Il s'agirait de supprimer les changements apportées aux paragraphes 39(2) et 39(3) et d'amender plutôt les paragraphes 39(5) et 39(8).

M. Hoppe: Mais nous craignons que cela aille à l'encontre des règles parlementaires de Beauséne, parce que le projet de loi C-84 ne prétend pas légiférer sur...

Mme Jackman: Les amendements à ces paragraphes.

M. Hoppe: Les autres paragraphes de l'article 39.

La présidente: D'accord.

Mme Jackman: Il se pourrait que vous ne puissiez le faire. L'une des raisons qu'a données le gouvernement pour justifier de soumettre les cas d'attestation de sécurité à la Cour fédérale

[Text]

gence Review Committee and into the Federal Court, was that they felt that the Security Intelligence Review Committee could not deal with things quickly enough. I don't think the evidence presented to the legislative committee indicated that the Security Intelligence Review Committee could not deal with things quickly enough, but in any event, if that is a concern, we are trying to suggest a way of amending the act to put time limits on the Security Intelligence Review Committee so that nonresident cases involving a security concern would still go to the Security Intelligence Review Committee, but they would have to come up with the final decision on the case within three months, or something to that effect. That would deal with the concern about time.

Whether you follow the structure that is set out in Bill C-84 or change it completely—and a lot of these amendments deal with this—the government is proposing that only cases of persons who are not residents be put before the Federal Court for a review of security concerns. All other cases of Canadian public civil servants or residents in Canada go before the Security Intelligence Review Committee, which is a specialized body representing the interests of all three parties in the house. We would rather have security cases dealt with by the Security Intelligence Review Committee, because it has an expertise in dealing with such cases; it monitors CSIS in addition to reviewing cases of individuals where there is a security concern.

The Federal Court, on the other hand, is a court of law which deals with virtually all legal issues. This bill would make the Federal Court a tribunal dealing with security issues; it is just not the appropriate body to be doing that.

The concern about time that the government had was that, "Well, maybe it can get through the Federal Court quicker than it can get through the Security Intelligence Review Committee." I don't think that that is true. First of all, we are only dealing with a few cases. Mr. Atkey, in his testimony to the legislative committee—and he is the chairman of the Security Intelligence Review Committee—indicated that they had already heard two immigration cases and four or five more were coming before them. That is six to seven cases that they will have had to deal with since coming into existence. So we are not dealing with large numbers. He also explained that the problems in terms of timing had to do with the nature of the cases, not with the committee's inability to deal with things quickly. They did one case completely within ten days, but another case took six months because it took such a long time for the report to get to the committee. You would still have those same problems here. If it takes them six months to get the report prepared, it will be six months before it goes to the Federal Court. The Federal Court may then be able to deal with it quickly, depending on the circumstances or it may not.

I appear in the Federal Court all the time, because that is where you go if you want to review a decision from an immigration officer or immigration adjudicator. I find the delays in the Federal Court worse than in the Security Intelligence Review Committee. I file a section 28 application and six months to a year later it is heard. The court would be under an obligation, with Bill C-84, to hear the government's case on

[Traduction]

plutôt qu'au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, c'était qu'il estimait que celui-ci ne pouvait s'en occuper assez rapidement. D'après les témoignages qui ont été présentés devant le Comité législatif, je ne crois pas que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ne puisse pas traiter ces questions assez vite. En tout cas, si cela pose un problème, nous essayons de proposer une façon de modifier la loi qui imposerait des délais au Comité afin que l'on continue à lui soumettre le cas de non-résidents en matière de sécurité sauf qu'on lui imposerait un délai de trois mois pour rendre la décision finale ou quelque chose du genre. Voilà qui réglerait le problème des limites de temps.

Que vous suiviez la structure proposée dans le projet de loi C-84 ou que vous la modifiiez tout à fait—et un grand nombre de ces modifications portent sur cette question—le gouvernement propose que seuls les cas de sécurité des non-résidents soient soumis à la Cour fédérale. Tous les autres cas de sécurité de fonctionnaires canadiens ou de résidents du Canada sont confiés au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, un organisme spécialisé qui représente les intérêts des trois partis de la Chambre. Nous préférierions que les cas de sécurité soient soumis au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité vu qu'il est spécialisé dans ces questions, qu'il exerce une surveillance sur le SCRS et qu'il étudie les cas des personnes pour qui se posent des questions de sécurité.

La Cour fédérale, d'autre part, est une cour de justice qui s'occupe de presque toutes les questions de droit. On la transformerait en un tribunal s'occupant de questions de sécurité et ce rôle ne lui convient pas.

Le problème au sujet des limites de temps qui se posait pour le gouvernement était le suivant: «La Cour fédérale est peut-être en mesure de traiter plus rapidement les demandes que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.» Je ne crois pas qu'il en soit ainsi. Premièrement, il y a très peu de cas. M. Atkey, lors de son témoignage devant le Comité législatif,—et il est président du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité—a déclaré qu'on leur avait déjà soumis deux cas d'immigration et qu'ils en entendraient quatre ou cinq autres. Depuis sa création, il a entendu six ou sept causes. Il n'y a donc pas beaucoup de cas. Il a également expliqué que les problèmes de délai étaient imputables à la nature du cas et non à l'incapacité du Comité de les traiter rapidement. Celui-ci en a résolu un en dix jours, mais il lui a fallu six mois dans un autre cas parce qu'il a dû attendre longtemps le rapport. Ces problèmes ne disparaîtraient pas. S'il lui faut six mois pour préparer le rapport, il faudra six autres mois avant qu'il ne soit soumis à la Cour fédérale. Il se peut que cette dernière puisse le traiter plus rapidement, selon les circonstances.

Je comparais constamment devant la Cour fédérale, parce que c'est à elle qu'il faut s'adresser si l'on veut obtenir une révision d'une décision prise par un agent d'immigration ou un arbitre. L'arriéré de la Cour fédérale est encore plus important que celui du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Il doit attendre de six mois à un an pour obtenir que soit entendue par la Cour fédérale une demande

[Text]

the security matter within seven days from the time of receiving notice. But there is no requirement or time limit on the court to hear the person's side of the case within a specific period of time. So they might hear the government's case quickly and then, because of the complexity of the case, it might take them a year to hear the case and reach a decision.

These are complicated issues. I have done a couple of cases now before the Security Intelligence Review Committee. They are not black and white, it is not something that can be dealt with in a cut-and-dried manner. There are a lot of concerns about it.

Senator Frith: I understand every point that you have made up to now, and I think they are sound, but just to undersand the thrust of your arguments, you suggest, therefore, that there be no role for the Federal Court provided for in the statute as a part of the machinery. Is that correct?

Ms. Jackman: Yes, sir.

Senator Frith: Would you try to put a privative clause in to prevent jurisdiction under section 18? I am referring to a situation where you have the normal appeal that you would have from the exercise of any judicial or quasi-judicial function.

Ms. Jackman: There is a privative clause in Bill C-84 which says that there is no appeal or review from the Federal Court.

Senator Frith: From the Federal Court?

Ms. Jackman: That is if the Federal Court makes the decision.

Senator Frith: Would you suggest a privative clause to the effect that there would be no appeal from the Security Intelligence Review Committee?

Ms. Jackman: No, I would not. I would leave either a review or an appeal, one or the other, at least, to the Federal Court.

The reason I do not believe that is a problem in terms of persons who are considered to be security risks is that, if they are involved in immigration proceedings, a deportation order can be issued against them and there is no requirement, even in the present law, that they be allowed to remain in Canada while the case is pending before the Federal Court.

Mr. Hoppe: The department can move the body while further proceedings are being taken.

I just want to make one point to illustrate what Ms. Jackman has said about the loss of expertise by using the Federal Court to review these security cases. Since our testimony before the House of Commons committee, the country has had the benefit of the example of the Canadian Security Intelligence Service and their appearance before Mr. Justice Heald in order to get a wiretap on the people in British Columbia who were suspected of the attempted assassination of the Indian diplomat. Mr. Justice Heald was not a security expert. He was simply a judge going about his duty and he believed

[Traduction]

relative à l'article 28. La Cour serait tenue, en vertu du projet de loi C-84, d'entendre l'exposé par le gouvernement de la cause en matière de sécurité dans un délai de sept jours après l'avis de présentation de cette dernière. Le tribunal ne se voit toutefois imposer aucune condition ni limite de temps pour entendre le témoignage de l'intéressé.

Ainsi, le Comité pourrait entendre l'exposé de la cause par le gouvernement rapidement, et, étant donné la complexité de cette dernière, prendre un an pour l'étudier et prendre une décision. Ce sont des questions complexes. J'ai soumis deux cas au Comité de surveillance. Ce sont des cas difficiles à trancher. Beaucoup d'éléments entrent en jeu.

Le sénateur Frith: Je comprends tous les points que vous avez soulevés, jusqu'à maintenant et je crois qu'ils sont valables. Mais pour être certain de bien vous comprendre, vous proposez de ne confier aucun cas à la Cour fédérale dans le cadre du processus. Est-ce exact?

Mme Jackman: Oui, monsieur.

Le sénateur Frith: Essayeriez-vous d'ajouter une disposition privative pour éviter une compétence en vertu de l'article 18? Je veux parler du cas où vous pourriez en appeler normalement dans l'exercice de toute fonction judiciaire ou quasi judiciaire.

Mme Jackman: Il y a dans le projet de loi C-84 une disposition privative stipulant qu'il n'y a aucun appel ou révision des décisions de la Cour fédérale.

Le sénateur Frith: De la Cour fédérale?

Mme Jackman: C'est-à-dire si la Cour fédérale rend la décision.

Le sénateur Frith: Proposeriez-vous l'insertion d'une disposition privative stipulant qu'il n'y aurait aucun appel d'une décision du Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité?

Mme Jackman: Non. Je laisserais soit une révision ou un appel, à tout le moins, à la Cour fédérale.

La raison qui me fait croire qu'il n'y a aucun problème dans le cas des personnes que l'on considère comme constituant un danger pour la sécurité c'est que si ces dernières accèdent au processus d'immigration, on peut émettre contre elles une ordonnance d'expulsion car rien n'exige, même dans la loi actuelle, qu'on leur permette de rester au Canada en attendant la décision de la Cour fédérale.

M. Hoppe: Le Ministère peut renvoyer la personne tout en prenant d'autres mesures.

Je veux simplement éclaircir un point pour illustrer ce que M^{me} Jackman a dit au sujet de la perte de personnes qualifiées qu'entraînerait l'étude de ces cas de sécurité par la Cour fédérale. Depuis que nous avons comparu devant le Comité de la Chambre des communes, le pays a profité de l'exemple du Service canadien de renseignement de sécurité et de sa comparution devant le juge Heald pour obtenir la permission de recourir à l'écoute dans le cas des personnes soupçonnées de la tentative d'assassinat du diplomate indien. Le juge Heald n'est pas un spécialiste en matière de sécurité. Il était tout simplement un juge accomplissant son travail et il a cru sur parole le

[Text]

what he was told by the Canadian Security Intelligence Service. He had to rely on them.

It could be that a similar type of deception—or whatever it was—might occur if an application were made to the Security Intelligence Review Committee, but on the other hand there just might be some expertise there that would be able to ask more probing questions of the Canadian Security Intelligence Service than Mr. Justice Heald was able to ask.

That is an example of why we believe that the body that has the expertise—which is already the body in the legislation for both permanent residents and non-permanent residents—should remain the body under this legislation as well.

Ms. Jackman: Those are our reasons for wanting it to remain with the Security Intelligence Review Committee and not go to the Federal Court.

Within the framework of what Bill C-84 sets out for the review of non-resident security cases, we have a number of concerns even if it is left as it is before the Federal Court, and the amendments are directed to those.

I would refer to paragraph 41(1) in clause 4 on page 3 of the bill. This is found on page 2 of the suggested amendments, paragraph 5. This is somewhat more complicated than the others because it relates to another section.

In paragraph 41(1) the Minister of Employment and Immigration and the Solicitor General are allowed to file a certificate against the person. Once that is filed, it starts off the process for review by the Federal Court.

If you look at clause 48.1 you will see that these two are linked together. Therefore, I have to refer to both. I am referring to page 7 of the bill, clause 5.

The proposed section 48.1 says that persons who are found to be described in the security or criminal sections of the Immigration Act—the serious ones—and who the minister has certified constitute a danger to the public in Canada, shall be denied access to the refugee determination process. This is whether or not Bill C-55 is passed. The minister can certify that the person is a danger to the public.

Nothing in the act allows for any kind of review. There is nothing in either the Immigration Act as it presently stands or in Bill C-84 that allows for a review of the certification that the person is a danger to the public.

If you look at 48.1, which is concerned with security and the criminal aspects, and at 41(1), which I referred to on page 3, you will see that the two overlap in terms of whom they refer to, but there is not a complete overlap. The proposed section 41(1) deals with paragraphs 19(1)(d), (e), (f), and (g) and 27(2)(c). The proposed section 48.1 deals with paragraph 19(1)(e), in addition and 19(1)(c) in addition. Persons also have to be a danger to the public in Canada.

[Traduction]

Service canadien du renseignement de sécurité. Il devait se fier à lui.

Il se peut que l'on fasse le même genre d'erreur si une demande est présentée au Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité mais, d'autre part, il pourrait bien se trouver sur place des spécialistes qui seraient en mesure de poser des questions plus précises que n'a pu le faire le juge Heald.

Voilà donc pourquoi nous croyons que l'organisme qui possède ces qualifications—qui est déjà celui qui prévoit la Loi tant pour les résidents permanents que les résidents non permanents—devrait conserver son rôle également dans ce projet de loi.

Mme Jackman: Voilà les raisons pour lesquelles nous croyons que ce rôle devrait demeurer celui du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et non de la Cour fédérale.

Quant aux dispositions du projet de loi C-84 relativement à la révision des cas de sécurité des non-résidents, nous entretenons un certain nombre de craintes, même si on la confie, comme c'est le cas à l'heure actuelle, à la Cour fédérale et les modifications vont en ce sens.

Je me reporte au paragraphe 41(1), à l'article 4 de la page 3 du projet de loi. On le trouve à la page 2 des modifications proposées, paragraphe 5. Cette modification est un peu plus compliquée que les autres, car elle se rapporte à un autre article.

Au paragraphe 41(1) le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le Solliciteur général sont autorisés à remettre une attestation concernant la personne. La remise de cette attestation déclenche le processus de révision par la Cour fédérale.

Si vous jetez un coup d'oeil à l'article 48.1, vous constaterez que ces deux articles sont liés. Je dois donc me reporter aux deux. Je veux parler de l'article 5, à la page 7 du projet de loi.

L'article 48.1 proposé dispose que les personnes visées aux articles de la Loi sur l'immigration traitant de rapports en matière de sécurité ou de criminalité — les cas graves — et dont le Ministre a attesté qu'elles constituaient un danger pour la sécurité publique, doivent se voir refuser l'accès au processus de reconnaissance du statut de réfugiés, que le projet de loi C-55 soit adopté ou non. Le Ministre peut attester qu'une personne constitue un danger pour la sécurité publique.

Rien dans la Loi n'autorise quelque révision que ce soit. Rien non plus dans la Loi sur l'immigration actuelle ou le projet de loi C-84 n'autorise une révision de l'attestation s'il s'avère qu'une personne constitue un danger pour la sécurité publique.

Si vous jetez un coup d'oeil au paragraphe 48.1, qui traite des aspects de sécurité et de criminalité et, au paragraphe 41(1) dont j'ai parlé et qui se trouve à la page 3, vous constaterez que les deux articles se chevauchent quant à l'objet mais qu'ils ne se recoupent pas complètement. En effet l'article 41(1) proposé renvoie aux alinéas 19(2)d), e), f) et g) et 27(2)c). L'article 48.1 proposé se rapporte en plus aux alinéas 19(1)e) et 18(1)c) également. Les personnes doivent également constituer un danger pour le public au Canada.

[Text]

What we have suggested with this amendment on page 2 of my amendments, paragraph 5, is that you set out a system where you can review both security risks generally and security risks who are perceived to be a danger to the public. Those are two different things. I can have a client who is thought to be a security risk who is allowed to remain at large in Canada without any problem. In fact, we have had several cases like that where people have been brought to Canada under the prisoner program, say from Chile and once they are here we decide they are a security risk but are not a danger to the public. That is a different question. While we may assist them in finding another country to live in, we are not going to detain them and we would not exclude them from access to the refugee process under the present law. There is a big difference between people who are a danger to the public and people who are just a security risk.

Senator Frith: At present, are they both denied access?

Ms. Jackman: No, only those who are a danger to the public are denied access. The only procedure for review that you have is for people who are thought to be security risks, which includes those who are a danger to the public and those who are not a danger to the public.

The Chairman: Is there a definition of "security risk" in an act or a statute?

Ms. Jackman: Yes, the Immigration Act, in clauses 19(1)(e), (f) and (g) gives the various definitions. There is reference to a person who, by force, is instigating subversion of any government or is instigating subversion by force of a democratic government, and there are a number of different sections. There are specific sections to be considered.

However, the concern we have—and the reason we propose this amendment—is that, in terms of "danger to the public," there is no place for anyone to review that finding. That would be reviewed by the Security Intelligence Review Committee if you put it back with them. At least, someone should be considering this so that the person can have a chance to challenge such a finding.

What we have set out in these amendments is two classes of persons. Class A come under 41(1)(a)—those who are a security risk, and Class B come under 41(1)(b)—there who are security risks and who have been convicted of serious criminal offences and are a danger to the public.

The amendments that we propose here would follow that differentiation so that, if a person were found to come under 41(1)(b) by the Federal Court and the Security Intelligence Review Committee, that would make a difference in terms of detention. We are still arguing for a discretion in terms of someone looking at the case under detention. They would be treated differently from persons who are just security risks.

[Traduction]

Ce que nous proposons par cette modification à la page 2 de mes propositions, paragraphe 5, c'est que vous mettiez sur pied un système vous permettant de réviser les cas tant de ceux qui constituent un risque pour la sécurité que ceux qui sont perçus comme représentant un danger pour le public. Ce sont deux choses différentes. Je peux avoir affaire à un client que l'on considère comme constituant un risque pour la société et que l'on autorise à rester au Canada, sans aucun problème. En fait, nous avons eu plusieurs cas où des personnes ont été amenées au Canada dans le cadre du programme des prisonniers, du Chili par exemple, et pour lesquelles nous avons décidé une fois qu'elles étaient ici qu'elles posaient un risque pour la sécurité mais qu'elles ne constituaient pas un danger pour le public. Ce n'est pas la même chose. Bien que nous puissions les aider à trouver un autre pays d'asile, nous ne les incarcérons pas et nous ne les empêchons pas de revendiquer le statut de réfugié aux termes de la Loi actuelle. Il existe une grande différence entre les gens qui représentent un danger pour la sécurité publique et ceux qui constituent un risque pour la sécurité.

Le sénateur Frith: À l'heure actuelle, on refuse l'accès dans les deux cas?

Mme Jackman: Non, on refuse seulement ceux qui représentent un danger pour le public. Les seules personnes qui peuvent demander une révision de leur cas sont celles que l'on considère comme constituant un risque pour la sécurité, c'est-à-dire celles qui représentent ou ne représentent pas un danger pour le public.

La présidente: Existe-t-il une définition de l'expression «risque pour la sécurité» dans une loi ou un statut?

Mme Jackman: Oui. La Loi de l'immigration aux alinéas 19(1)e) f) ou g) donne les diverses définitions. On parle d'une personne qui incite au renversement d'un gouvernement par la force, qui incite à la subversion contre des institutions démocratiques. Il y a quelques autres articles. Il y a d'autres articles précis dont il faut tenir compte.

Ce que nous craignons toutefois—et la raison pour laquelle nous proposons cette modification—c'est que, pour ce qui est du «danger pour le public» personne ne peut en appeler de cette décision. C'est le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité qui procède à la révision si vous lui en confiez de nouveau la tâche. Il faudrait au moins y songer pour qu'une personne puisse en appeler d'une telle décision.

Dans ces modifications, nous incluons deux catégories de personnes. La catégorie A se rapporte à celles auxquelles s'applique l'alinéa 41(1)a), celles qui constituent un risque pour la sécurité et la catégorie B à laquelle s'appliquerait le paragraphe 41(1)b) celles qui représentent un danger pour la sécurité publique, c'est-à-dire les personnes qui ont été déclarées coupables d'infractions criminelles graves ou qui constituent un danger pour la sécurité du public.

Les modifications que nous proposons ici tiendraient compte de cette particularité de sorte que si la Cour fédérale et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité jugeaient qu'une personne tombe sous le coup du paragraphe 41(1)b), cela ferait une différence pour ce qui est de la détention. Nous continuons à réclamer un pouvoir discrétionnaire pour la personne qui étudie le cas de la personne en

[Text]

Mr. Hoppe: Section 19(1)(f) of the Immigration Act refers to persons who there are reasonable grounds to believe will, while in Canada, engage in or instigate the subversion by force of any government. For example, a Chilean could come to Canada and be suspected of doing things in Canada to help overthrow the Chilean regime, but he would not be hurting anyone in Canada, per se; so why should that person be locked up and detained at public expense while the determination of whether he is or is not such a person takes place? That is our point.

Senator Spivak: Was this type of amendment put forward to the House of Commons committee?

Ms. Jackman: No. The problem is that Bill C-84 came on very quickly.

Senator Spivak: Are you saying that it was not caught then?

Ms. Jackman: Yes. In fact, there are several here that were not caught by any of us at the time we appeared in the House of Commons. This is one of them.

Senator Frith: But you are saying that the first one was presented; is that correct?

Ms. Jackman: Paragraphs 1 and 2 were presented, as were paragraphs 3 and 4.

Senator Frith: Paragraph 5 was not presented?

Ms. Jackman: No. We hadn't even thought of it at that point. That is the problem. On going through the bill again, we realized that certain things were missed in the rush.

I am going to follow the amendments. They jump across the board because of the way in which the bill is structured, but I think it is better to go paragraph by paragraph.

Senator Flynn: When you mention an amendment that was presented in the house, would you summarize why it was rejected? Could you outline the reason for its rejection?

Ms. Jackman: I am not sure that I can do that. I have not had a chance to read all of the proceedings of the legislative committee. I was not there at every meeting.

Senator Frith: Could you give us the section of the Immigration Act to which the first amendment refers?

Ms. Jackman: It would be subsection 41.(2), which appears at the top of page 4 of Bill C-84. Where there is a concern about a person, a certificate will be filed and that person will automatically be detained. This subsection states:

... a senior immigration officer or an adjudicator shall, notwithstanding section 23 or 104,—

which are the sections that allow a person to be released from detention under the Immigration Act,

[Traduction]

détention. Celle-ci ne recevrait pas le même traitement que celles qui ne constituent qu'un risque pour la sécurité.

M. Hoppe: A l'alinéa 19(1)f) de la Loi sur l'immigration il est question de personnes au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire que, pendant leur séjour au Canada, elles travailleront ou inciteront au renversement d'un gouvernement par la force. Un Chilien pourrait venir au Canada et être soupçonné d'exercer des activités en vue du renversement du régime chilien sans pour autant nuire à quiconque au Canada. Pourquoi l'arrêter et l'emprisonner aux frais de l'État pendant que l'on procède à la détermination de son statut? C'est le point que nous soulevons.

Le sénateur Spivak: Avez-vous proposé cette modification au Comité de la Chambre des communes?

Mme Jackman: Non. Le problème c'est que le projet de loi C-84 a été présenté très rapidement.

Le sénateur Spivak: Dites-vous que ce problème n'avait pas alors attiré votre attention?

Mme Jackman: Oui. En fait, plusieurs problèmes nous avaient échappés lorsque nous avons comparu devant le Comité de la Chambre. Il s'agit de l'un d'entre eux.

Le sénateur Frith: Mais vous dites que le premier a été soulevé; est-ce exact?

Mme Jackman: Les paragraphes 1 et 2 ont été présentés ainsi que les paragraphes 3 et 4.

Le sénateur Frith: Mais pas le paragraphe 5?

Mme Jackman: Non. Nous n'y avons même pas encore réfléchi. C'est là le problème. En réétudiant le projet de loi, nous nous sommes rendu compte que certaines choses nous avaient échappées dans la précipitation.

Je vais suivre les modifications. Elles ne suivent pas les articles du projet de loi étant donné la façon dont il est structuré. Je crois toutefois qu'il vaut mieux procéder paragraphe par paragraphe.

Le sénateur Flynn: Lorsque vous parlez d'une modification qui a été présentée à la Chambre, pourriez-vous nous dire en peu de mots pourquoi elle a été rejetée? Pourriez-vous nous en donner les raisons?

Mme Jackman: Je ne suis pas sûre d'être en mesure de le faire. Je n'ai pas eu la chance de lire toutes les délibérations du Comité législatif. Je n'ai pas assisté à toutes les séances.

Le sénateur Frith: Pourriez-vous nous donner l'article de la Loi sur l'immigration sur lequel porte la première modification?

Mme Jackman: C'est le paragraphe 41.(2) qui se trouve en haut de la page 4 du projet de loi C-84. Lorsqu'on entretient une crainte au sujet d'une personne, une attestation est remise et la personne est automatiquement détenue. Le paragraphe dispose:

... l'agent d'immigration supérieur ou l'arbitre doit, par dérogation aux articles 23 ou 104—

qui sont les articles autorisant la libération d'une personne en vertu de la Loi sur l'immigration.

[Text]

—detain or make an order to detain the person named in the certificate until the making of the determination.

That means the person will be detained until it goes through Federal Court. Senators will hear from constitutional experts and the criminal lawyers' association, who I believe are also coming to talk about their constitutional concerns regarding a detention that is indefinite, such as that without review. That would appear to clearly contravene sections 9 and 10 of the Charter.

I think that in spite of what has been put into this bill, under the Charter we would have a right to go to court on a writ of *habeas corpus*, because this bill does not allow for review.

What we have suggested in paragraph 6 of my amendments, which appears on page 3 of the list of amendments we have distributed, is that detention be made discretionary. We could then be sure that in 99 per cent of the cases the adjudicator would still detain the person if there were a certificate. It has been the general practice, under the normal immigration detention procedures, to detain a person wherever there is any concern. Following from the amendment in clause 5, we suggest that this exceptional detention be limited with discretion to persons who are thought to be a danger to the public, not to those who are normal security risks.

By way of example, there was a professor from Germany who taught at York University for one year. He applied several years later to return to Canada to speak at a conference. He was denied entry to the country because he was thought to be a security risk. He is a Marxist professor. The point we are trying to make is that security risks may be academics or people like Nelson Mandela, who you know will not do anything in Canada and will not be a danger to anybody. We have to differentiate between those people, about whom we may have legitimate concern but not a concern about their hurting anybody in Canada, and those others who may do something in Canada to harm people.

If we were to go by paragraphs (a) and (b) of subsection 41.(1), special provisions could be made to detain the persons who are thought to be a danger to the public, still allowing for some kind of legal discretion to have the case examined.

Senator Frith: Have you consulted with your colleagues in the academe and the criminal law specialists on whether they think this would solve the problems with respect to sections 9 and 10 of the Charter?

Ms. Jackman: I think it would, yes, because it means that somebody has to look at it.

Senator Frith: The evil, in the legal sense—the Charter evil—is the lack of review, to your way of thinking?

Ms. Jackman: Yes.

[Traduction]

—détenir la personne nommée dans l'attestation ou en ordonner la détention jusqu'à ce que la détermination soit effectuée.

Cela signifie que la personne sera détenue tant qu'une décision n'aura pas été rendue par la Cour fédérale. Les représentants de l'Association des constitutionnalistes et des criminalistes comparaitront, je crois, devant les sénateurs, et feront part de leurs préoccupations en ce qui concerne une détention indéfinie, comme une détention sans révision. Cette disposition semblerait contrevenir aux articles 9 et 10 de la Charte.

Je crois que malgré les dispositions de ce projet de loi, nous pourrions, aux termes de la Charte, aller devant les tribunaux sous gref d'*habeas corpus* pour qu'il soit statué sur la validité de l'arrestation, ce projet de loi n'autorisant pas la révision.

Ce que nous avons proposé au paragraphe 6 de mes modifications, ce qui apparaît à la page 3 de la listes de modifications que nous avons distribuées, c'est que la détention soit assujettie à un pouvoir discrétionnaire. Nous pourrions alors être sûrs que dans 99 p. 100 des cas l'arbitre retiendrait encore la personne s'il existe une attestation. On avait l'habitude, en vertu des procédures normales de détention en matière d'immigration, de détenir une personne dès qu'un problème se posait. Pour faire suite à la modification à l'article 5, nous proposons de limiter cette détention exceptionnelle, en recourant à un pouvoir discrétionnaire, aux personnes que l'on considère comme constituant un danger pour la société et non à celles qui constituent un risque normal pour la sécurité.

Par exemple, un professeur venant d'Allemagne avait enseigné à l'Université York pendant un an. Il a fait une demande plusieurs années plus tard; il a présenté une demande pour revenir au Canada afin d'y donner une conférence. On la lui a refusée parce qu'on a jugé qu'il représentait un risque pour la sécurité. C'est un professeur marxiste. Ce que nous essayons de faire ressortir, c'est que les risques pour la sécurité peuvent être des universitaires ou des personnes comme Nelson Mandela qui, comme vous le savez, ne feront rien au Canada ou ne constitueront un danger pour personne. Il faut faire une différence entre ces personnes, entre celles à l'égard desquelles nous pouvons avoir des préoccupations légitimes mais qui ne risquent de nuire à personne au Canada et les autres.

Si nous adoptons les alinéas *a*) et *b*) de l'article 41.(1), nous pourrions prendre des dispositions spéciales pour détenir les personnes qui nous semblent constituer un danger pour la sécurité du public, tout en laissant un certain pouvoir discrétionnaire pour que le cas soit étudié.

Le sénateur Frith: Avez-vous demandé à vos collègues universitaires et criminalistes s'ils croyaient que ce moyen permettrait de résoudre les problèmes que posent les articles 9 et 10 de la Charte?

Mme Jackman: Je crois que oui, parce que cela signifie que quelqu'un doit se pencher sur la question.

Le sénateur Frith: Le problème, dans le sens juridique—le problème en ce qui a trait à la Charte—c'est que le projet de loi ne prévoit pas de révision, selon vous?

Mme Jackman: Oui.

[Text]

Senator Frith: By putting in a provision for review, at least you could give the crown more arguments.

Ms. Jackman: Yes, I think so.

Senator Frith: This amendment has been presented to the House of Commons, has it?

Ms. Jackman: No. The changing of the word "shall" to "may" in paragraph 6 has been presented, but paragraph 41.(1)(b) has not.

Senator Frith: What about the Charter aspect?

Ms. Jackman: The Charter aspect has been raised in the legislative committee of the house.

Senator Frith: Your distinction between the danger to the public and the security risk was not presented?

Ms. Jackman: No.

Mr. Hoppe: If I may, I will indicate that this kind of thinking about detention review also links up with the later clause in Bill C-84 that amends section 104, the normal kind of arrest and detention provisions of the Immigration Act. I simply want to give you an example of what can happen, using the incident involving the *Amelie*, which produced the 174 refugee claimants, most of whom were Sikhs from India. Several of those people were detained or thought to be detained by the government. Finally, however, the government adjudicators decided that there was no justification for detaining them and let them all go. The administrator or the district regional chief, or whatever he was, of the Atlantic Region of Employment and Immigration Canada said that, if it had been up to him, those people would have stayed in jail.

That is exactly what the government is doing in Bill C-84. By administrative fiat, the minister is allowed to detain, first for seven days with no review, then for 21 days with no review, in the later section for people arriving undocumented and in this case on security grounds. What is wrong with the review? I do not see what is wrong with the present system.

I suppose that is our point. The present legislation has a review mechanism. In many cases, the adjudicators will follow with great attention any indication from the government that there is a security concern. Adjudicators are not going to overturn willy-nilly the government's concerns. But every once in a while even adjudicators will say to the government that it does not have a case on which to keep the person in jail.

Ms. Jackman: I think that is important to understand. We do not frequently get people out of detention. We go to these hearings time after time after time. In one case, a Sikh had been detained for about four months. The adjudicator detained every seventh day and in this way continued the detention. The commission finally changed its view and decided that there would be no further detention. The man was released at that hearing, once the commission changed its view.

We have a very strong hurdle to overcome in those detention hearings where the commission wants detention.

[Traduction]

Le sénateur Frith: En prévoyant une disposition sur la révision, vous pourriez au moins fournir plus à la Couronne d'arguments.

Mme Jackman: Oui, je le crois.

Le sénateur Frith: Avez-vous présenté cette modification au Comité de la Chambre des communes?

Mme Jackman: Non. Le changement du mot «doit» à «peut» au paragraphe 6 a été présenté, mais pas l'alinéa 41(1)b).

Le sénateur Frith: Et qu'en est-il de la Charte?

Mme Jackman: Nous avons soulevé cette question devant le Comité législatif de la Chambre.

Le sénateur Frith: Votre distinction entre le danger pour la société et le risque pour la sécurité n'a pas été présentée?

Mme Jackman: Non.

M. Hoppe: Si vous me le permettez, je dirais que cette réflexion sur la révision de la détention a également un lien avec le dernier article du projet de loi C-84 modifiant l'article 104, les dispositions normales de la Loi sur l'immigration concernant l'arrestation et la détention. Je veux simplement vous donner un exemple de ce qui s'est passé avec l'incident de l'*Amélie* où 174 demandes de reconnaissance du statut de réfugié, ont été déposées, la plupart provenant de Sikhs de l'Inde. Plusieurs de ces personnes ont été détenues par le gouvernement ou croyaient l'être. Finalement, les arbitres gouvernementaux ont décidé qu'ils n'étaient aucunement justifiés de les détenir et les ont libérées. L'administrateur ou le directeur régional du district d'Emploi et Immigration Canada peut importe son titre, de la région de l'Atlantique a déclaré que s'il avait dû prendre la décision, il aurait maintenu la détention.

C'est exactement ce que fait le gouvernement avec le projet de loi C-84. Par un acte administratif, le Ministre est autorisé à détenir, dans un premier temps pendant sept jours, sans révision, et dans un deuxième temps pendant 21 jours, sans révision des personnes qui arrivent sans papiers et il peut invoquer des raisons de sécurité. Qu'est-ce qui ne va pas avec la révision? Je ne vois pas ce qui a cloché dans le système actuel.

Je suppose que c'est notre point. La Loi actuelle prévoit un mécanisme de révision. Dans bien des cas, les arbitres tiendront compte de toute indication de la part du gouvernement qu'il pourrait y avoir un risque pour la sécurité. En aucun cas les arbitres passeront outre aux préoccupations du gouvernement. Mais de temps à autre, même les arbitres diront au gouvernement qu'ils ne sont pas en mesure de poursuivre la détention.

Mme Jackman: Je crois que c'est important à comprendre. Il n'arrive pas souvent que nous fassions libérer quelqu'un. Nous assistons très souvent à ce genre d'audiences. Dans un cas, un Sikh avait été détenu pendant environ quatre mois. L'arbitre réimposait la détention tous les 7 jours. La Commission a finalement changé d'avis et décidé d'y mettre fin. L'homme a été relâché au cours de cette audience, lorsque la Commission a changé d'avis.

Nous avons tout un mur à franchir au cours de ces audiences, lorsque la Commission favorise la détention.

[Text]

Senator Frith: What commission are you referring to?

Ms. Jackman: The immigration commission, which has a representative at the hearing. He either agrees to a bond or some kind of release or asks for a detention.

Senator Frith: He would be in a role parallel to that of a crown attorney at a bail hearing?

Mr. Hoppe: He is called a case presenting officer. Senators will hear him referred to as a CPO.

Ms. Jackman: The normal practice is that if the case presenting officer for the commission has any concerns at all, the person is detained for one, two or three months until the adjudicator finally feels that the CPO has had enough time to finally get his act together, and it is then that the adjudicator might consider release. I think the system is too strict as it is. I do not see the necessity of this sort of thing, which takes away a discretion that is in the minister's favour in any event in those hearings.

Mr. Hoppe: I could provide just one more example on that point. Suppose that a visitor comes to Canada and commits a serious crime like robbery or theft. He may make criminal bail with no problem but could be detained through the immigration laws because the immigration adjudicator would not release him due to a violation of the Immigration Act; let us say that he had been working illegally or overstayed his visitor's visa. Those are not exactly the most serious federal crimes, yet a very serious federal crime like theft or robbery is alleged to have been committed and he's out on criminal bail. We are not asking that an easy revolving door system be put in place. We are just saying that the existing system should be allowed to remain.

Ms. Jackman: Paragraph 7 at page 3 of my printout is an amendment which suggests that the discretion to release a person be left with the immigration officer or the adjudicator.

Senator Frith: These amendments on page 3 would be consequential to the principle you have already explained?

Ms. Jackman: Yes, they are. The bottom amendment would just take the matter from the Federal Court to put it with the Security Intelligence Review Committee. Regarding page 4 of my amendments, paragraph 11, this is something which I think is fundamentally important. I think that in some form it was before the House of Commons—but not exactly the way it is here. I have to find the right page number in the bill. I see that it is on page 4, section 41(4)(a).

The section sets out the procedure before the Federal Court. It says that the minister or the Solicitor General—from the way it stands in Bill C-84—can request that they present their case without the person concerned being present to hear it. The judge would then give a summary to the person and the person would have an opportunity to be heard based on the summary given from the judge.

The way it stands right now the Security Intelligence Review Committee has the power to exclude the person con-

[Traduction]

Le sénateur Frith: De quelle commission voulez-vous parler?

Mme Jackman: La Commission de l'immigration dont un représentant assiste à l'audience. Celui-ci accepte une caution ou un élargissement quelconque ou demande la détention.

Le sénateur Frith: Il jouerait un rôle parallèle à celui d'un avocat de la Couronne au cours d'une audience en vue d'une mise en liberté sous caution?

M. Hoppe: On l'appelle: agent chargé de présenter les cas. Les sénateurs l'entendront désigné sous le sigle ACPC.

Mme Jackman: Selon la pratique habituelle, si l'agent chargé de présenter les cas pour la commission s'inquiète de quoi que ce soit, la personne est détenue pour un, deux ou trois mois jusqu'à ce que l'arbitre estime finalement que l'ACPC a eu suffisamment de temps pour se faire une opinion, et c'est alors que l'arbitre peut envisager une mise en liberté. Je pense que le système actuel est trop sévère. Je ne vois pas la nécessité de ce genre de procédure qui supprime un pouvoir discrétionnaire conféré de toute façon au Ministre au cours de ces audiences.

M. Hoppe: Je pourrais vous donner un dernier exemple à ce sujet. Supposons qu'un visiteur vient au Canada et commet un crime sérieux, comme un vol. Il peut obtenir sans problème une mise en liberté sous caution, mais il pourrait aussi être détenu en vertu des lois de l'immigration, car l'arbitre ne le libérerait pas, étant donné qu'il a violé la Loi sur l'immigration; présumons qu'il a travaillé illégalement ou que son visa de visiteur est expiré. Il ne s'agit pas là des crimes fédéraux les plus graves et, pourtant, on allègue qu'un crime fédéral très grave, comme un vol, a été commis et le visiteur est cependant libéré sous caution. Nous ne demandons pas de mettre en place un régime facile de «porte tournante». Nous disons simplement qu'on devrait conserver le régime actuel.

Mme Jackman: Au paragraphe 7 de la page 3 de mon imprimé, on trouve une modification selon laquelle le pouvoir de mettre une personne en liberté devrait être laissé à la discrétion de l'agent d'immigration ou de l'arbitre.

Le sénateur Frith: Ces modifications qui figurent à la page 3 seraient consécutives au principe que vous avez déjà expliqué?

Mme Jackman: Oui, elles le sont. La modification figurant au bas de la page ferait en sorte que la question serait transférée de la Cour fédérale au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. J'estime que le paragraphe 11 de la page 4 de mes modifications est des plus importants. Je crois qu'il a déjà été déposé devant la Chambre des communes sous une forme quelconque, mais pas exactement de la façon dont il est rédigé ici. Il faut que je trouve le numéro de page exact dans le projet de loi. Il s'agit de la page 4, alinéa 41(4)a).

Dans cet alinéa, on expose la procédure à suivre devant la Cour fédérale. On dit que le Ministre ou le solliciteur général—d'après le projet de loi C-84—peut demander que les agents présentent leur cas en l'absence de la personne concernée. Le juge fournirait ensuite un résumé à la personne, qui aurait la possibilité d'être entendue en se fondant sur ce résumé.

À l'heure actuelle, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a le pouvoir d'exclure la personne

[Text]

cerned from that part of the hearing where the Review Committee feels that the evidence raises national security concerns and the person should not hear it—and, in fact, they do that. I have done hearings before them. You sit for part of it and then you are excluded for part of it, and you can come back in later on.

This legislation does not do that. This takes away the right of the person to hear any of the government's case. So long as the minister says, "I don't want them present", they are not present for any of the case. I have just come back from Chile, after being on a human rights tour. The reason I went to Chile was that there are political prisoners there facing the death penalty.

The procedure set out here is equivalent in substance to the military tribunals faced by political prisoners in Chile. The government prepares its case; it has the witnesses examined, and the person is not allowed to be present for any of that testimony. In the military tribunal he gets a summary afterwards. That is exactly what is being done here. Chile is under a dictatorship and we are supposed to be living under a democratic system. That procedure actually shocked me when I was in Chile; but then to find out that the system here, in this sense, is exactly the same was another shock.

What this amendment in paragraph 11 suggests is that the minister or the Solicitor General can say to the judge, or the Review Committee—whoever it is being heard by—"We don't think you should hear either all or part of this evidence", and then the Review Committee, or the Federal Court, whoever it is left with, would decide that it would exclude the person if the information should not be disclosed on grounds that disclosure would be injurious to national security or the safety of persons. Therefore, they would have the power to keep them out for the part that is important, but they would let them in for the part that is not important. That has to be there, I think, in order to comply with the Charter.

One of the concerns about the Security Intelligence Review Committee process right now—and this has been raised in connection with a number of cases—is that parts of the Charter are being abrogated, such as fundamental justice, the right to life, liberty and security of the person. A finding that you are a security risk in Canada does affect you in terms of your security of person—jobs, remaining in Canada, or whatever.

Fundamental justice normally requires that you have a right to know the case against you, and, if there is an oral hearing, you have a right to be present at that hearing. For reasons of national security it may be that they can exclude you from part of it, and that would be found to be justifiable under section 1—I am sure it would be by a court; but this section will not stand up, because the person has no right to be present for any of it. There is no question of which part is a security issue and which part is not. They have gone too far in this section.

[Traduction]

concernée d'une partie de l'audience lorsqu'il estime que les éléments de preuve soulèvent des préoccupations en matière de sécurité nationale et que la personne ne devrait pas les entendre—et, en fait, c'est ainsi qu'il procède. J'ai participé à des audiences devant ce comité. On assiste à une partie d'entre elles, puis on doit se retirer et l'on peut revenir plus tard.

Ce projet de loi ne prévoit pas cette disposition. Il supprime le droit de la personne d'entendre quelque partie que ce soit de la cause du gouvernement. Pourvu que le Ministre dise: «Je ne veux pas qu'elle soit présente», elle ne l'est pas pour aucune partie de l'audience. J'arrive du Chili, où j'ai effectué une visite pour déterminer si l'on y respecte les droits de la personne. J'y suis allée parce qu'il y a des prisonniers politiques qui y risquent la peine de mort.

La procédure exposée ici équivaut en substance à celle qu'emploient les tribunaux militaires pour juger les prisonniers politiques du Chili. Le gouvernement prépare sa cause; il fait interroger les témoins et, l'accusé n'est autorisé à assister à aucune partie des témoignages. Il en reçoit un résumé par la suite. C'est exactement ce qu'on fait ici. Le Chili est sous régime dictatorial, et nous sommes censés vivre dans un régime démocratique. En fait, quand j'étais au Chili, cette procédure m'a bouleversée; mais j'ai été également bouleversée de constater que le régime canadien, dans ce sens, était exactement le même que le régime chilien.

Ce qu'on propose dans la modification figurant au paragraphe 11, c'est que le Ministre ou le solliciteur général puisse dire au juge ou au comité de surveillance—quel que soit celui qui entend les éléments de preuve—: «Nous ne croyons pas qu'il convient que vous entendiez la totalité ou une partie de ces éléments de preuve», puis le comité de surveillance ou la Cour fédérale, celui qui resterait, déciderait d'exclure la personne si les éléments d'information ne devraient pas être divulgués pour le motif que cette divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle des personnes. Par conséquent, ils auraient le pouvoir de l'exclure de la partie importante de l'audience, mais ils l'autoriseraient à assister à la partie non importante. Je crois qu'il faudrait modifier cette disposition pour se conformer à la Charte.

À l'heure actuelle, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité suscite des préoccupations—et on l'a souligné à l'égard d'un certain nombre de cas—entre autres, le fait que des parties de la Charte, comme la justice fondamentale, le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, sont abrogées. Lorsqu'on découvre qu'une personne constitue un risque pour la sécurité au Canada, sa sécurité à elle est menacée—emploi, possibilité de rester au Canada, etc.

La justice fondamentale prévoit habituellement qu'on a le droit de savoir quelles accusations ont été portées contre soi et, s'il y a audition de la cause, on a le droit d'être présent à l'audience. Pour des raisons de sécurité nationale, on peut être exclu d'une partie de l'audience, ce qui serait jugé justifiable en vertu de l'article 1—je suis certaine que c'est un tribunal qui en déciderait ainsi; mais cet article ne sera pas recevable, car la personne n'a le droit d'être présente à aucune partie de l'audience, peu importe quelle partie porte ou non sur des questions de sécurité. On est allé trop loin en rédigeant cet article.

[Text]

So, with regard to these amendments, the top one on page 4 is the same as the bottom one, but the bottom one is as if it is before the Federal Court and the top one is as if it is before the Review Committee.

Senator Cogger: It seems to me that we are talking here about two things. Are you making the point that what bothers you about the section is the exclusion of the person for all of the evidence?

Ms. Jackman: That is one of my concerns.

Senator Cogger: Are you saying that assuming you were to allow them in for five minutes, that would be fine? Is that your contention?

Ms. Jackman: Yes, because if—

Senator Cogger: Because even in your amendment you say, "... all or part of such evidence or information in the absence of the person". So even in your own amendment you recognize the possibility of total exclusion.

Ms. Jackman: Yes, but on a test that the person is excluded only if his being there might compromise other people or risk national security.

Senator Cogger: I thought I heard you say that the provisions of the bill would not stand up in a court of law, on the basis that there would be total exclusion.

Ms. Jackman: Without a review about why the person is being excluded. They do not look at it to see if it would be injurious to national security to keep the person out or to let him in. There is no test to review it, about when he is in and when he is not.

Mr. Hoppe: Senator, under Bill C-84 the immigration minister starts from the beginning with the right to exclude. All he has to do is request it. All that we are saying is shift it around and let the decision-making body make the determination on a test of whether it is injurious to national security or involves the safety of persons.

Senator Cogger: The minister still starts the proceedings. He still says, "I want this guy out." Presumably the minister would seek exclusion for the very same reason—namely, national security.

Mr. Hoppe: Presumably, but, unless there is someone to test that, we don't know.

Senator Cogger: You are saying, "We are going to take the power of that test away from the minister."

Ms. Jackman: Well, that's the way it presently stands with the Security Intelligence Review Committee; and, I tell you, it forces CSIS to have to sit down with the Security Intelligence Review Committee and discuss what evidence is going to be given to the person concerned. Its tendency is not to give him anything, but it has to negotiate with the SIRC to work out what is given to the person and what is not, and what evidence the person is available for.

[Traduction]

Ainsi, en ce qui concerne ces modifications, la première, à la page 4, est la même que la dernière, mais celle-ci prévoit que l'audience se déroulera devant la Cour fédérale et la première, devant le comité de surveillance.

Le sénateur Cogger: Il me semble que nous parlons ici de deux choses différentes. Dites-vous que, ce qui vous préoccupe au sujet de cet article, c'est qu'il exclut la personne de la totalité de l'audience?

Mme Jackman: C'est une de mes préoccupations.

Le sénateur Cogger: Dites-vous que ce serait très bien de pouvoir l'autoriser à y assister pendant cinq minutes? Est-ce ce que vous soutenez?

Mme Jackman: Oui, parce que si...

Le sénateur Cogger: Parce que même dans votre modification vous dites: «...» la totalité ou une partie des éléments de preuve ou d'information fournis en l'absence de la personne». Ainsi, même dans votre propre modification, vous reconnaissez la possibilité d'exclure totalement la personne.

Mme Jackman: Oui, mais à condition que la personne ne soit exclue que si sa présence risque d'en compromettre d'autres ou de nuire à la sécurité nationale.

Le sénateur Cogger: Je croyais que vous aviez dit que les dispositions du projet de loi ne seraient pas recevables dans un tribunal, parce que la personne serait totalement exclue.

Mme Jackman: Si l'on n'examinait pas la raison pour laquelle la personne est exclue. On ne cherche pas à savoir si le fait d'autoriser ou non la personne à assister à l'audience porterait atteinte à la sécurité nationale. Il n'existe aucun critère permettant de déterminer à quel moment la personne peut y assister ou non.

M. Hoppe: Sénateur, en vertu du projet de loi C-84, le ministre de l'Immigration a dès le départ le droit d'exclure la personne. Tout ce qu'il a à faire, c'est de le demander. Et tout ce que nous voulons, c'est qu'il incombe plutôt à l'organisme décisionnel de faire la détermination en se demandant si on porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes...

Le sénateur Cogger: Le Ministre entame tout de même les procédures. Il dit encore: «Je veux que cette personne sorte de la pièce». Présument, il demanderait son exclusion pour la même raison, c'est-à-dire la sécurité nationale.

M. Hoppe: Présument, mais à moins que quelqu'un ne vérifie cet aspect, nous ignorons s'il a raison.

Le sénateur Cogger: Vous dites: «Nous allons retirer au Ministre le pouvoir de le déterminer.»

Mme Jackman: Eh bien, c'est ce qui se passe actuellement avec le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité; et je vous dis que le SCRS est contraint de discuter avec le comité de surveillance des éléments de preuve qui seront dévoilés à la personne concernée. Il a tendance à ne rien lui fournir, mais il doit négocier avec le comité de surveillance afin de déterminer quels éléments de preuve seront fournis ou non à la personne, et de quels éléments de preuve la personne dispose.

[Text]

I do not know why they did not say that the person is not allowed in the hearing, because I do not know of a single security case where the minister would not request that the person be excluded from the hearing. Every single security case has some security concerns where they do not want the person to hear part of the evidence because it will jeopardize informers, or something.

Senator Cogger: As the Review Committee is about to make its decision, does the interested person have the right to listen to the arguments offered by the other party? Let us assume that I come to the Review Committee and I say, "Gentlemen, here is why this person should not attend, when we investigate this person's case." Has the person then the right to be there?

Ms. Jackman: No. I will tell you how it works in the Security Intelligence Review Committee. CSIS says, "We don't want them to hear this part." The committee makes a decision on what the person can hear or not hear—not with the person present—and then tells the person, "You can be here for this part or that part."

In a case that I did before the Security Intelligence Review Committee recently, we were allowed into the hearing to hear expert witnesses testify about conditions in Chile. Then, when it came to evidence in terms of their informers or whatever—I do not know what evidence they were giving—we were told that we had to leave the room. We were not given an explanation. Presumably, if you follow this kind of amendment, that is what would happen: the Review Committee, or the judge in the Federal Court, would say, "All right, I think they can hear 40 per cent of this, and so we will let them into the room for this part, but they cannot hear this 60 per cent, so they will be excluded." I think that is only fair. You have to think in terms of what are the principles of fairness in a proceeding, and if there is no reason to exclude you from that part of the hearing, where there is no basis for exclusion, then you should be in the hearing.

Senator Cogger: You will not have any difficulty in convincing anyone of that. But you recognize that there may be special circumstances under which rules which would normally apply in the name of fairness are suspended. What you do not like is that the minister has the power to suspend them without review.

Ms. Jackman: Yes.

Senator Spivak: As a point of clarification, where is the lawyer in all of this?

Ms. Jackman: The lawyer is not in the room when they make the decision.

Senator Spivak: The decision is made between those two bodies, CSIS and the Review Committee, or, as may be, the Federal Court?

Ms. Jackman: Yes.

Senator Spivak: Is there a distinction here? I am somewhat confused between what is in the bill and what is proposed.

[Traduction]

J'ignore pourquoi on n'a pas dit que la personne n'était pas autorisée à assister à l'audience, car je ne suis au courant d'aucun cas en matière de sécurité dans lequel le Ministre ne demanderait pas d'exclure la personne. Tous les cas en matière de sécurité soulèvent des préoccupations, en ce sens qu'on ne veut pas que la personne entende une partie des éléments de preuve, car cela nuirait à des informateurs ou quoi que ce soit.

Le sénateur Cogger: Quand le comité de surveillance est sur le point de rendre sa décision, la personne intéressée a-t-elle le droit d'entendre les arguments présentés par l'autre partie? Présumons que je m'adresse ainsi au comité de surveillance: «Messieurs, voici la raison pour laquelle cette personne ne devrait pas assister à l'audience lorsque nous enquêtrons sur son cas.» La personne a-t-elle le droit d'être présente?

Mme Jackman: Non. Je vais vous dire comment les choses fonctionnent au sein du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Le SCRS dit: «Nous ne voulons pas qu'elle entende cette partie de l'audience.» Le comité décide de ce que la personne peut entendre ou non—en son absence—puis il lui dit: «Vous pouvez assister à cette partie ou à cette autre partie de l'audience.»

Dans un cas que j'ai présenté récemment devant le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, on nous a autorisés à assister à l'audience afin d'entendre ses experts témoigner au sujet des conditions qui règnent au Chili. Puis, lorsque le temps est venu pour ses informateurs de présenter les éléments de preuve—j'ignore quels éléments ils fournissaient—on nous a dit sans explication de quitter la pièce. Présumément, si vous adoptez ce genre de modification, c'est ce qui se produirait: le comité de surveillance, ou le juge de la Cour fédérale dira: «D'accord, je pense qu'ils peuvent entendre 40p. 100 de l'audience, de sorte que nous les autoriserons à demeurer dans la pièce pour cette partie, mais ils ne peuvent entendre les autres 60p. 100, de sorte qu'ils seront exclus.» Je pense que c'est équitable. Il faut songer aux principes d'équité dans une procédure, et s'il n'y a aucune raison d'être exclu d'une partie de l'audience, on devrait pouvoir y assister.

Le sénateur Cogger: Vous n'aurez aucune difficulté à en convaincre qui que ce soit. Mais vous reconnaissez qu'il peut exister des circonstances extraordinaires dans lesquelles on suspend les règles qu'on appliquerait normalement par souci d'équité. Ce que vous n'aimez pas, c'est que le Ministre a le pouvoir de les suspendre sans révision.

Mme Jackman: C'est exact.

Le sénateur Spivak: À titre d'éclaircissement, que fait l'avocat dans tout cela?

Mme Jackman: L'avocat n'est pas dans la pièce lorsqu'ils rendent la décision.

Le sénateur Spivak: La décision est prise par deux organismes, le SCRS et le comité de surveillance ou, le cas échéant, la Cour fédérale?

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Spivak: Y a-t-il une distinction à faire ici? Je ne saisis pas très bien la distinction entre le libellé du projet de loi et les modifications proposées.

[Text]

Mr. Hoppe: The bill, in the case of non-permanent resident security cases, gives the matter to the Federal Court and takes away all kinds of review.

Senator Spivak: I understand; and so the lawyers are not involved here at all?

Ms. Jackman: No, they are not.

Mr. Hoppe: Under all systems you get a chance later to respond, but it is a little tough to respond.

Senator Spivak: So it is simply to check the arbitrary power of the state through the minister by saying that this shall be so. The check is the review committee.

Ms. Jackman: Yes, and it makes a difference.

Senator Spivak: It is also hard on the state.

Ms. Jackman: In the security intelligence review hearing we did, I could cross-examine their witness. Being allowed to ask questions made a big difference. As it is here, you cannot ask any questions.

Senator Gigantès: This provision is a fundamental part of the act that established CSIS. There is a review and the person who is accused of being a security risk is informed. Before that act, such persons were not informed. People could be excluded from jobs in the public service on the say-so of a security officer to your deputy minister, and you were not told why you were suddenly in limbo. As I understand it, this is the kind of stuff that you want to avoid by having a review. The spirit of the review is to make sure that the crown does not have total and final say. Is this what you are saying?

Ms. Jackman: Yes.

Senator Frith: It seems that there are two branches to the question of the right to be present. First, if a section, act or statute denies the right to be present, the question is whether that section should be struck down as offending the Charter.

Ms. Jackman: Yes.

Senator Frith: And if it is an absolute case, a decision will have to be taken as to whether or not the section offends. However, in finding it one would have access to section 1 of the Charter.

Ms. Jackman: Yes.

Senator Frith: You say that since they will go to section 1 they will have a better chance of upholding the section—I am talking here about the section and its constitutionality—if they can say, “Well, that is reasonable.” As you have indicated, you think that it is reasonable, as long as it is not totally exclusionary as to the presence of the person involved.

Ms. Jackman: The test of section 1 was applied in, I believe, the *Oaks* case, which was a Supreme Court of Canada decision that stated that it must be determined whether there was any way in which this provision could have been drafted to allow

[Traduction]

M. Hoppe: Pour ce qui est des cas de sécurité à l'égard de résidents non permanents, le projet de loi confie la question à la Cour fédérale et supprime toutes sortes de révisions.

Le sénateur Spivak: Je comprends; ainsi, les avocats n'ont rien à voir là-dedans?

Mme Jackman: Non.

M. Hoppe: Selon tous les régimes, on a une chance de répondre plus tard, mais il est un peu difficile de le faire.

Le sénateur Spivak: Ainsi, on veut simplement vérifier le pouvoir arbitraire conféré par l'État au ministre en disant que c'est ainsi que les choses se passeront. Le vérificateur est le comité de surveillance.

Mme Jackman: Oui, et cela fait une différence.

Le sénateur Spivak: C'est également difficile pour l'État.

Mme Jackman: Dans l'audience que nous avons eu avec le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, je pouvais contre-interroger son témoin. Le fait d'être autorisé à poser des questions constitue une grande différence. À l'heure actuelle, on ne peut poser aucune question.

Le sénateur Gigantès: Cette disposition est une partie fondamentale de la loi portant création du SCRS. Il y a révision et la personne accusée de constituer un risque pour la sécurité en est informée. Elle ne l'était pas auparavant. Des personnes pouvaient se voir refuser des emplois dans la fonction publique parce qu'un agent de sécurité avait conseillé votre sous-ministre, et on ne leur disait pas pourquoi elles tombaient soudainement dans l'oubli. Si je comprends bien, c'est le genre de choses que vous voulez éviter en prévoyant une révision. Celle-ci a pour objectif de faire en sorte que la Couronne n'ait pas entièrement le dernier mot. Est-ce bien ce que vous dites?

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Frith: Il semble y avoir deux volets à la question concernant le droit d'être présent à l'audience. Premièrement, si un article, une loi ou un texte réglementaire prive quelqu'un du droit d'être présent à l'audience, la question est de savoir si l'on devrait le supprimer pour le motif qu'il contrevient à la Charte?

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Frith: Et s'il s'agit d'un cas absolu, il faudra décider si l'article contrevient à la Charte. Toutefois, pour le défendre, on pourrait invoquer l'article 1 de la Charte.

Mme Jackman: C'est exact.

Le sénateur Frith: Vous dites que puisqu'on invoquera l'article 1, on aura une meilleure chance de maintenir l'article du projet de loi—je parle ici de l'article et de sa constitutionnalité—si l'on peut dire: «Eh bien, c'est raisonnable.» Comme vous l'avez mentionné, vous pensez que c'est raisonnable, pourvu que la personne concernée ne soit pas totalement exclue de l'audience.

Mme Jackman: Je crois qu'on a invoqué l'article 1 dans l'affaire *Oaks*, qui constituait une décision de la Cour suprême du Canada, et dans laquelle on indiquait qu'il faut déterminer s'il y aurait eu une façon de rédiger cette disposition tout en

[Text]

for as much compliance as possible with the Charter. If there is another way it could be done—and in this case there is, namely the same procedure followed before SIRC whereby the evidence available to the person is reviewed—it will be struck down, because it will not pass section 1.

Senator Frith: As I understand it, there is also a second possibility on the right to be present. That is where the section is upheld from the point of view of escaping the door provided by section 1. In that case would you still have an application by way of section 18 on the basis that the procedure in this particular case was not fair?

Ms. Jackman: No.

Senator Frith: I suppose not. If the section stands, it stands; there would not be another access.

Ms. Jackman: Yes. You might also have a Bill of Rights argument, not just the argument based on the Charter.

Senator Frith: But if the section were upheld, you would not be left with another argument by way of an attempt to quash a particular order or something like that?

Ms. Jackman: No. If it were pursuant to the section and the section were held to be valid that would be the end of it. Therefore, if you want to solve the Charter problem, you have to solve the problem with the wording of the section.

Mr. Hoppe: Yes. It is always possible in any particular case that the law enforcement agencies could so screw it up that they would violate the Charter in some other way.

Senator Frith: Yes, in some other way, but I am dealing with the right to be present.

Ms. Jackman: Based on what I know of the section 1 test, I do not think it will pass. The provision goes further than it has to. They could say, "All right, you decide which evidence the person can be present for and which evidence he cannot be present for. That is the way it should be done."

Senator Cogger: In rereading this provision, I fail to see why you say that it goes too far. Earlier in your presentation you indicated that you had just come back from Chile to find that we are putting in place a system that is not unlike the one in Chile. I find that hard to swallow. We have a case where in certain circumstances a minister might sign a certificate; namely, circumstances based strictly on security or criminal intelligence reports.

Senator Frith: Who reviews that decision?

Senator Cogger: Hang on a minute. The minister signs the certificate and it goes to the Federal Court. The Federal Court then says to the minister, "Give me the reports. We want to see whether or not you were wrong in issuing the certificate." The minister says, "I do not want the person involved to be present." The person, having been excluded, however, is still provided by the court with a statement that summarizes the information that was made available to the judge, including

[Traduction]

respectant la Charte le plus possible. S'il y a une autre façon de le faire—et, dans ce cas-ci, il y en a une, c'est-à-dire la même procédure adoptée devant le comité de surveillance, de sorte qu'on revoit les éléments de preuve dont dispose la personne—l'article sera supprimé parce qu'il contreviendra à l'article 1.

Le sénateur Frith: Si je comprends bien, le droit d'être présent à l'audience soulève également une deuxième possibilité. On maintient donc l'article parce qu'on peut invoquer l'article 1 de la Charte. Dans ce cas, pourriez-vous encore faire une demande en invoquant l'article 18 pour le motif que la procédure utilisée dans ce cas précis n'était pas équitable?

Mme Jackman: Non.

Le sénateur Frith: Je présume que non. Si l'article demeure, il n'y aurait pas d'autre possibilité.

Mme Jackman: Oui. On pourrait également invoquer la Déclaration des droits, et non seulement la Charte.

Le sénateur Frith: Mais si l'article était maintenu, on ne pourrait pas alors tenter d'annuler une ordonnance précise?

Mme Jackman: Non. Si la décision était conforme à l'article et que celui-ci était déclaré recevable, on ne pourrait plus revenir en arrière. Par conséquent, si on veut régler le problème que pose la Charte, il faut régler celui que pose le libellé de l'article.

M. Hoppe: C'est exact. Il est toujours possible que dans un cas précis les organismes chargés de l'application de la loi bousillent tellement les choses qu'ils violeraient la Charte d'une autre quelconque façon.

Le sénateur Frith: Oui, d'une autre quelconque façon, mais je parle du droit d'être présent à l'audience.

Mme Jackman: D'après ce que je sais du critère visant l'article 1, je ne crois pas que l'article sera adopté. La disposition va plus loin qu'il n'est nécessaire. On pourrait dire: «D'accord, vous décidez quels éléments de preuve la personne peut entendre et ceux qu'elle ne peut pas entendre.» C'est la façon dont on devrait procéder.

Le sénateur Cogger: En relisant cette disposition, je ne comprends pas pourquoi vous dites qu'elle va trop loin. Plus tôt dans votre exposé, vous avez dit que vous reveniez du Chili et que vous avez constaté que nous mettons en place un régime qui n'est pas sans ressembler à celui du Chili. Je trouve que cette opinion est difficile à avaler. Un ministre peut signer une attestation dans certaines circonstances, c'est-à-dire des circonstances fondées strictement sur des rapports en matière de sécurité ou de criminalité.

Le sénateur Frith: Qui revoit cette décision?

Le sénateur Cogger: Un instant. Le ministre signe l'attestation, qui est remise à la Cour fédérale. Celle-ci dit ensuite au ministre: «Remettez-moi les rapports. Nous voulons vérifier si vous aviez raison ou non de délivrer l'attestation.» Le ministre dit: «Je ne veux pas que la personne concernée soit présente.» Ayant été exclue, la personne se voit tout de même remettre par le tribunal une déclaration résumant les éléments d'informations qui ont été fournis au juge, y compris ceux qui figu-

[Text]

the information in the reports used by the minister in making his determination in the first place. Finally, the person is given the right to be heard. If that is what is done in Chile, it is not so bad.

Ms. Jackman: That is what is done in criminal trials in Chile.

Senator Cogger: Do you not think that there are a lot of safeguards along the line in the process?

Ms. Jackman: No. We are dealing with security cases. Where does the evidence on the person who is a security risk come from? Usually it comes from the person's country of origin. Therefore, you are starting off with evidence that may be tainted. If that person can be present to hear the evidence and to cross-examine, he or she might be able to get an admission that it is not as clear-cut as described.

Senator Cogger: The federal judge will decide that. He will summarize for the benefit of the person involved the content of the information and then he will hear that person.

Ms. Jackman: But it is not the same as having the opportunity to cross-examine. For example, the witness for the government may say that the individual supports an organization that supports terrorism. Let us say that the person who is thought to be a security risk is a member of the communist party of a particular country which supposedly uses terrorism. The person who is a security risk may present in his evidence that he is a member of a certain wing of that communist party, a wing that does not resort to terrorism. This evidence may not come before the court. The court may ask, "What evidence do you have that this person is a member of the pacifist wing and not the terrorist wing?"

Senator Cogger: The court will say that it heard from representatives of the minister and then the court will provide the individual with a summary. In substance the summary will say that the individual is a member of the communist party and so forth, and then that individual will be given an opportunity to be heard. When the individual appears he can say to the court that the evidence is wrong, that he is a member of a different wing which does not resort to terrorism. What is so abusive about that process? It seems to me that there are a lot of safeguards built into the process. Admittedly, it is not as good or as preferable as being present in court with the right to cross-examine and so forth. Would you not agree that in comparing this system with what you saw in Chile, this system is better?

Ms. Jackman: I am not saying that our government is like the Government of Chile. Maybe I used a bad example. However, the procedures are the same as those used in Chile.

Senator Cogger: Do they go through all these steps in Chile?

Senator Frith: At a criminal trial. Do you think that it is a good system?

[Traduction]

rent dans les rapports utilisés par le ministre pour procéder à la détermination. Enfin, on accorde à la personne le droit d'être entendue. Si c'est ce qu'on fait au Chili, ce n'est pas si mal.

Mme Jackman: C'est ce qu'on fait dans les procès au criminel au Chili.

Le sénateur Cogger: Ne pensez-vous pas que le processus comporte une foule de garanties?

Mme Jackman: Non. Nous traitons de cas de sécurité. D'où viennent les éléments de preuve concernant la personne constituant un risque pour la sécurité? Habituellement, ils viennent de son pays d'origine. Par conséquent, on commence par étudier des éléments de preuve qui sont peut-être faussés. Si la personne peut être présente à l'audience pour entendre les éléments de preuve et contre-interroger le témoin, elle peut peut-être faire admettre que ces éléments ne sont pas aussi précis qu'on les a décrits.

Le sénateur Cogger: C'est la juge de la Cour fédérale qui en décidera. Il résumera le contenu des renseignements au profit de la personne concernée puis il entendra son témoignage.

Mme Jackman: Mais ce n'est pas la même chose que d'avoir la possibilité de contre-interroger le témoin. Par exemple, le témoin du gouvernement peut dire que la personne appuie un organisme qui approuve le terrorisme. Disons que la personne dont on pense qu'elle constitue un risque pour la sécurité est membre du Parti communiste d'un pays précis qui se livrerait à des actes de terrorisme. Cette personne peut déclarer dans son témoignage qu'elle est membre d'une certaine aile de ce Parti communiste, une aile qui ne se livre pas à des actes de terrorisme. Cet élément de preuve ne sera peut-être pas présenté au tribunal. Le tribunal peut demander: «Quelle preuve avez-vous que cette personne est membre d'une aile pacifiste, et non d'une aile terroriste?»

Le sénateur Cogger: Le tribunal dira qu'il a entendu des représentants du ministre, puis il remettra un résumé à la personne. En substance, le résumé dira que la personne est membre du Parti communiste, etc., puis la personne aura la possibilité d'être entendue. Quand elle comparaitra, elle pourra dire au tribunal que les éléments de preuve sont faux, qu'elle est membre d'une aile différente qui ne se livre pas à des actes de terrorisme. Qu'y a-t-il de si mauvais dans ce processus? Il me semble qu'il comporte une foule de garanties. J'admets qu'il serait préférable d'être présent devant le tribunal et d'avoir le droit de contre-interroger les témoins, mais n'êtes-vous pas d'accord pour dire que ce régime est préférable à celui que vous avez vu au Chili?

Mme Jackman: Je ne dis pas que notre gouvernement ressemble à celui du Chili. J'ai peut-être utilisé un mauvais exemple. Toutefois, les procédures sont les mêmes que celles utilisées au Chili.

Le sénateur Cogger: Passe-t-on par toutes ces étapes au Chili?

Le sénateur Frith: Au cours d'un procès au criminel. Pensez-vous que c'est un bon régime?

[Text]

Ms. Jackman: In Chile the witnesses give evidence. The accused, who may be facing the death penalty—and the result of this legislation for some people may be the death penalty—cannot cross-examine those witnesses to shake their testimony.

Senator Cogger: But nobody can be sentenced to death under this act.

Ms. Jackman: Not in Canada.

Senator Frith: Not here, but perhaps back home.

Ms. Jackman: It is back home that we are concerned about.

Senator Frith: If one is executed in one's own country and not in Canada, it does not help much.

The Chairman: Honourable senators, we have two different interpretations here. I would like to hear now from Senator Spivak.

Senator Spivak: There is a danger here of getting caught in the cross-fire between two lawyers.

With all due respect, I think perhaps what Senator Cogger is saying here is beside the point. What is the basis for this right to be heard? From what I have gathered from all of these procedures, no matter how benevolent the courts are or how benevolent the minister is, it is predicated on the fact that a person in our system has certain rights.

Ms. Jackman: Yes.

Senator Spivak: Certain natural rights. If that is not true, the whole argument goes out the window. What is the basis for this right to be heard? What is the legal and natural law basis that you are talking about?

Mr. Hoppe: Fundamental justice.

Senator Spivak: That is it?

Mr. Hoppe: That is the heading; that is the rubric: Natural Justice; Fundamental Justice.

Senator Spivak: We are talking here of a person's right to hear the criminal charge against him. What is that?

Senator Frith: *Audi alteram partem*.

Ms. Jackman: That is it; that is what I wanted to say.

Mr. Hoppe: Yes, to hear the other side; *audi alteram partem*.

Senator Spivak: Is that, then, being violated?

Ms. Jackman: Yes.

Senator Spivak: Then it is not just a matter of safeguards, because in this country we take it for granted that that all takes place. However, that does not affect the rights, and if that is a right then we have to make sure that that right is clear in legislation.

Mr. Hoppe: Senator, some of that right—in other words, some of *audi alteram partem*—must be taken away in order to safeguard national security and to protect the safety of per-

[Traduction]

Mme Jackman: Au Chili, les témoins présentent des éléments de preuve. L'accusé, qui risque peut-être la peine de mort—et ce projet de loi entraîne peut-être pour certaines personnes la peine de mort—ne peut pas contre-interroger les témoins pour nuire à leur témoignage.

Le sénateur Cogger: Mais personne ne peut être condamné à mort en vertu de ce projet de loi.

Mme Jackman: Pas au Canada.

Le sénateur Frith: Pas ici, mais peut-être dans le pays d'origine.

Mme Jackman: C'est le retour dans le pays d'origine qui nous préoccupe.

Le sénateur Frith: Si une personne est exécutée dans son pays et pas au Canada, cela ne l'aide pas beaucoup.

La présidente: Honorables sénateurs, on fait deux différentes interprétations ici. J'aimerais maintenant entendre le sénateur Spivak.

Le sénateur Spivak: On risque d'être pris dans le feu de la discussion entre deux avocats.

Sauf votre respect, je pense que ce que dit le sénateur Cogger n'a pas de rapport avec la question. Sur quoi se fonde-t-on pour accorder le droit d'être entendu? D'après ce que j'ai compris dans toutes ces procédures, peu importe la bienveillance des tribunaux ou du ministre, on se fonde sur le fait que, dans notre régime, une personne a certains droits.

Mme Jackman: C'est exact.

Le sénateur Spivak: Certains droits naturels. Dans le cas contraire, tout l'argument ne tient plus. Quel est le bien-fondé du droit d'être entendu? Quel est le bien-fondé du droit juridique et naturel dont vous parlez?

M. Hoppe: La justice fondamentale.

Le sénateur Spivak: C'est tout?

M. Hoppe: C'est l'en-tête; c'est la rubrique: la justice naturelle, la justice fondamentale.

Le sénateur Spivak: Nous parlons ici du droit d'une personne d'entendre l'accusation criminelle portée contre elle. Comment appelle-t-on cela?

Le sénateur Frith: *Audi alteram partem*.

Mme Jackman: C'est cela; c'est ce que je voulais dire.

M. Hoppe: Oui, le droit d'entendre l'autre partie; *audi alteram partem*.

Le sénateur Spivak: Ce droit est-il donc violé?

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Spivak: Il ne s'agit donc pas seulement de garanties, parce que, dans ce pays, nous tenons pour acquis que toutes ces garanties sont offertes. Toutefois, cela ne concerne pas les droits, et s'il s'agit ici d'un droit, nous devons faire en sorte qu'il soit clairement indiqué dans la loi.

M. Hoppe: Sénateur, une partie de ce droit—autrement dit, une partie de l'*audi alteram partem*—doit être supprimée afin de protéger la sécurité nationale et celle des personnes. La

[Text]

sons. The question is: How much do you take away? I would think that you err on the side of caution.

Senator Gigantès: As little as possible.

Senator Spivak: I understand that part. However, you do not begin from the fact that the person does not have a right to be there, if it is in the national security.

Ms. Jackman: No.

Mr. Hoppe: No, you have to begin from the other side, that he has the right.

Senator Spivak: I see, and that is the principle?

Ms. Jackman: Yes.

Senator Spivak: Thank you; I have understood it.

Ms. Jackman: Perhaps I could just follow through on my Communist Party example, which was not a very good one. I just want to explain to Senator Cogger that the reason for cross-examination is very important. Say, for example, that the judge does not know and the person who gives the evidence does know, but does not say anything, but there are, in fact, different wings of the Communist Party. Therefore, the judge does not know enough to ask the question. That is one of the reasons the person concerned is there. He knows enough about his own case to be able to say: "Can you not differentiate and tell the judge that I am not part of that wing?" However, if he is not allowed to go through that process of cross-examination, then he has a problem later on.

The Chairman: Ms. Jackman is getting wound up and we have to slow her down.

Ms. Jackman: Very well.

Senator Cogger: Now we are boiling it down. It is not the fact that the person is not present or not heard; it is that they do not have the power or the ability to directly cross-examination?

Ms. Jackman: That is part of it.

Senator Cogger: In any event, we have reduced it somewhat, do you not agree?

Ms. Jackman: Yes.

Senator Cogger: However, section 41(4)(c) says:

... provide the person named in the certificate with a reasonable opportunity to be heard;

I am sorry, Ms. Jackman, but I do not find that grossly undemocratic. In any event, you have not convinced me, but perhaps you have convinced some of my colleagues.

Mr. Hoppe: Senator, I do not know if I can convince you either, but I refer you again to the example of Mr. Justice Heald, especially if you use the Federal Court as opposed to SIRC. In other words, if it was at least the Security Intelligence Review Committee and not the Federal Court, then to give them the benefit of the doubt, perhaps that expert body might be able to do almost as good a job as the person con-

[Traduction]

question est de savoir combien en supprimer. Je pense que vous avez fait preuve de trop de prudence.

Le sénateur Gigantès: Le moins possible.

Le sénateur Spivak: Je comprends cet aspect. Toutefois, vous ne partez pas du fait que la personne n'a pas le droit d'assister à l'audience, si c'est dans l'intérêt de la sécurité nationale.

Mme Jackman: Non.

M. Hoppe: Non, il faut partir de l'autre point de vue, c'est-à-dire du fait qu'il a le droit d'y assister.

Le sénateur Spivak: Je vois, et c'est le principe que vous préconisez?

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Spivak: Je vous remercie; j'ai compris.

Mme Jackman: Peut-être pourrais-je poursuivre avec l'exemple que j'ai donné au sujet du Parti communiste, et qui n'était pas un très bon exemple. Je veux seulement expliquer au sénateur Cogger que le contre-interrogatoire est très important. Supposons, par exemple, que le juge ignore qu'il existe en fait différentes ailes du Parti communiste et que la personne qui présente les éléments de preuve le sait pertinemment, mais n'en dit rien. Le juge n'en sait donc pas assez pour poser la question. C'est une des raisons pour laquelle la personne concernée assiste à l'audience. Elle en sait suffisamment sur son propre cas pour pouvoir dire: «Ne pouvez-vous pas faire une distinction et dire au juge que je ne fais pas partie de cette aile?» Toutefois, si on ne l'autorise pas à assister à ce contre-interrogatoire, elle aura un problème plus tard.

La présidente: M^{me} Jackman commence à être tendue, et nous devons lui dire de ralentir.

Mme Jackman: Très bien.

Le sénateur Cogger: La situation devient plus claire. On ne parle pas du fait que la personne n'est pas présente ou n'est pas entendue, mais qu'elle n'a pas le pouvoir ou la capacité de contre-interroger directement les témoins?

Mme Jackman: C'est une partie du problème.

Le sénateur Cogger: De toute façon, nous l'avons atténué quelque peu, n'est-ce pas?

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Cogger: Toutefois, l'alinéa 41(4)c) se lit ainsi:

... donner à la personne nommée dans l'attestation la possibilité d'être entendue;

Je regrette, madame Jackman, mais je ne trouve pas que cela soit extrêmement antidémocratique. De toute façon, vous ne m'avez pas convaincu, mais vous avez peut-être convaincu certains de mes collègues.

M. Hoppe: Sénateur, j'ignore si je puis moi-même vous convaincre, mais je vous renvoie encore une fois à l'exemple de M. le juge Heald, surtout si vous avez recours à la Cour fédérale plutôt qu'au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Autrement dit, si c'était à tout le moins le comité de surveillance et non la Cour fédérale qui se chargeait de la question, pour donner le bénéfice du doute à la personne

[Text]

cerned in terms of cross-examining the basis of the security risk allegation. However, how does that Federal Court judge know if he is a single, designated judge and the minister approaches him and the minister has this legislation which arrogates unto itself the sole right to exclude. The minister does not have to make any request to the judge to exclude; automatically the person is excluded.

Senator Cogger: No, he has to make a request.

Mr. Hoppe: I am sorry, but the request must be honoured.

Senator Cogger: The request must be made of the minister or of the Solicitor General.

Mr. Hoppe: But the request must be honoured; there is no review of that request.

Senator Cogger: Very well.

Mr. Hoppe: So that is a polite way of saying that the minister is allowed to exclude automatically. He then says to the Federal Court judge: "This is the situation on this fellow: one, two, three and four." The judge says: "I guess the minister would not be lying to me." And this is the summary that provides—

Senator Cogger: No, wait a minute; you are painting far too one-sided and easy a picture.

Mr. Hoppe: Ask Mr. Justice Heald what happened to him.

Senator Cogger: Wait a minute; let us go back to the bill. First of all, the minister says: "Here is the report or the evidence on which I base my decision, My Lord." Then he says: "Perhaps I want to add more evidence to that. I will send my deputy minister or someone to be here." Then the judge summarizes the evidence.

Mr. Hoppe: Yes.

Senator Cogger: They do not operate in total isolation. They then say to this person: "Here is a summary of what is alleged against you. What do you have to say, sir?" It is not a one-sided, middle-of-the-night, flimsy decision by the minister.

Mr. Hoppe: But the problem with Mr. Justice Heald was that he did not know enough about the situation to be able to probe it.

Senator Cogger: Wait a minute; he issued a warrant based on a false affidavit, as far as I know; is that correct?

Mr. Hoppe: That is apparently the case.

Senator Cogger: If he had had an opportunity to summarize the evidence in the affidavit and had then called the person and said: "Here is what they are saying about you. What do you have to say?", perhaps the warrant would never have issued.

Ms. Jackman: Perhaps we should get off this area because we are going on too long. However, I would like to give you

[Traduction]

concernée, cet organisme composé d'experts pourrait peut-être faire un travail presque aussi bon que la personne pour ce qui est de contre-interroger les témoins sur le bien-fondé des allégations voulant qu'elle constitue un risque pour la sécurité. Toutefois, comment le juge de la Cour fédérale le sait-il s'il est un seul juge désigné et que le ministre l'aborde avec ce projet de loi qui lui permet de s'arroger le droit exclusif d'exclure la personne de l'audience. Le ministre n'a pas à présenter une demande en ce sens au juge; la personne est exclue automatiquement.

Le sénateur Cogger: Non, il doit présenter une demande.

M. Hoppe: Je regrette, mais la demande doit être honorée.

Le sénateur Cogger: Le ministre ou le solliciteur général doit présenter la demande.

M. Hoppe: Mais la demande doit être honorée; il n'y a aucune révision de cette demande.

Le sénateur Cogger: Très bien.

M. Hoppe: C'est donc une façon polie de dire que le ministre est autorisé à exclure automatiquement la personne. Il dit ensuite au juge de la Cour fédérale: «Voici la situation concernant cette personne», et il mentionne trois ou quatre points. Le juge estime alors que le ministre ne lui mentirait pas. Et c'est là le résumé qui prévoit—

Le sénateur Cogger: Non, un instant; vous dressez un tableau beaucoup trop partial et facile.

M. Hoppe: Demandez à M. le juge Heald ce qui lui est arrivé.

Le sénateur Cogger: Un instant; retournons au projet de loi. Tout d'abord, le ministre dit: «Votre Honneur, voici le rapport ou les éléments de preuve sur lesquels je fonde ma décision.» Puis: «J'y ajouterai peut-être davantage d'éléments de preuve. Je vous enverrai mon sous-ministre ou une autre personne.» Puis le juge résume les éléments de preuve.

M. Hoppe: C'est exact.

Le sénateur Cogger: Ils ne travaillent pas complètement séparément. Ils disent ensuite à la personne: «Voici un résumé des allégations portées contre vous. Qu'avez-vous à dire, monsieur?» La décision du ministre n'est pas partielle, peu solide, prise à tort et à travers.

M. Hoppe: Mais le problème avec M. le juge Heald, c'est qu'il n'en savait pas assez sur la situation pour pouvoir l'éclaircir plus à fond.

Le sénateur Cogger: Un instant; à ma connaissance, il a délivré un mandat fondé sur une fausse déclaration; est-ce exact?

M. Hoppe: C'est apparemment le cas.

Le sénateur Cogger: S'il avait eu la possibilité de résumer les éléments de preuve contenus dans la déclaration, puis avait convoqué la personne pour lui dire: «Voici ce qu'on dit à votre sujet. Qu'avez-vous à répondre?», le mandat n'aurait peut-être jamais été délivré.

Mme Jackman: Nous devrions peut-être nous éloigner de cette question, car nous nous éternisons. Toutefois, je voudrais vous faire une remarque qui constitue un exemple concret de

[Text]

one point which is a concrete example in terms of one of the cases that we had, and I will try to speak more slowly.

During the government's case—at which we would not have been present under Bill C-84—they presented an expert witness and presented some of their case *in camera* and they presented evidence in the form of newspaper articles and other supporting documentation. We had access to that because we were not excluded from that part of the case. We put in expert affidavits to say that the newspaper articles which they had relied on were sources from the Government of Chile. In other words, they had relied on articles from *El Mercurio* and *La Nación* which are controlled by the Government of Chile. Had we simply received a summary, we might never have known that the judge was looking at those newspaper articles and was relying on what was said in those articles about what was going on in Chile. A judge cannot summarize every little fact and, if he is not supposed to be naming anything or presenting the case, you are not going to be able to challenge that without access to some part of the government's case.

Senator Cogger: He has to provide such information as is available to him—

... as will enable the person to be reasonably informed of the circumstances giving rise to the issue of the certificate ...

I do not know what could be more clear.

The Chairman: Honourable senators, I do think that we have pursued this particular section sufficiently for the moment. We will undoubtedly come back to it, but I think we should move on to the next section.

Ms. Jackman: Very well, Madam Chairman. Paragraphs 13 and 14 are just consequential. In other words, they follow the same line on page 5 in moving it from the court to the review committee.

Paragraph 15 was not before the house and, as far as I know, was not dealt with before the legislative committee at all in any kind of direct way. It might have been referred to, but it was not an issue of contention.

The Chairman: Where is that?

Ms. Jackman: It is on page 5 of Bill C-84, paragraph (d).

Senator Frith: Where are we on your document?

Mr. Hoppe: Page 5, in both documents.

Ms. Jackman: Paragraph 15 is new and, as far as I know, was not dealt with at all in the house or in the legislative committee. Bill C-84 says right now that what the Federal Court has to do is determine whether the minister and the Solicitor General's decision to sign off the certificate was reasonable on the basis of the information available to them—that is, the minister and the Solicitor General—and, if it is found not to be reasonable, to quash the certificate. That is a very restrictive power.

[Traduction]

l'un des cas dont nous avons été chargés, et je tenterai de m'exprimer plus lentement.

Lors de la cause présentée par le gouvernement—à l'audition de laquelle nous n'aurions pas été présents si le projet de loi C-84 avait été en vigueur, on a convoqué un expert et une partie de la cause s'est déroulée à huis clos, puis on a présenté des éléments de preuve sous forme d'articles de journaux et d'autres documents justificatifs. Nous avons accès à ces documents parce que nous n'étions pas exclus de cette partie de l'affaire. Nous avons soumis des déclarations d'experts selon lesquelles les articles de journaux qu'on avait présentés provenaient du gouvernement du Chili. Autrement dit, on s'était fié à des articles du *El Mercurio* et de *La Nación*, journaux qui sont contrôlés par le gouvernement chilien. Si nous avions simplement reçu un résumé, nous n'aurions peut-être jamais su que le juge examinait ces articles de journaux et se fiait à ce que ces articles disaient à propos de la situation au Chili. Un juge ne peut résumer tous les faits, et s'il n'est pas censé nommer quoi que ce soit ou présenter la cause, on ne pourra pas contester les allégations à moins d'avoir accès à une partie de la cause présentée par le gouvernement.

Le sénateur Cogger: Le juge doit fournir les éléments d'information à sa disposition ...

... de façon à permettre à cette personne d'être suffisamment informée des circonstances à l'origine de la délivrance de l'attestation ...

À mon avis, on ne saurait être plus clair.

La présidente: Honorables sénateurs, je crois que nous avons suffisamment étudié cet article pour l'instant. Nous y reviendrons sans aucun doute, mais nous devrions passer à l'article suivant.

Mme Jackman: Très bien, madame la présidente. Les paragraphes 13 et 14 ne sont que consécutifs. En d'autres termes, ils correspondent au même principe exposé à la page 5, selon lequel on transférerait la question de la Cour fédérale au comité de surveillance.

Le paragraphe 15 n'a pas été présenté à la Chambre et, à ma connaissance, n'a pas été étudié directement par le comité législatif. On y a peut-être fait allusion, mais il n'était pas contesté.

La présidente: Où en parle-t-on?

Mme Jackman: À l'alinéa d), à la page 5 du projet de loi C-84.

Le sénateur Frith: À quelle page en parle-t-on dans votre document?

M. Hoppe: Également à la page 5.

Mme Jackman: Le paragraphe 15 est nouveau et, à ma connaissance, la Chambre ou le comité législatif ne l'a pas étudié. Le projet de loi C-84 indique actuellement que la Cour fédérale doit déterminer si la décision du ministre et du solliciteur général de signer et de remettre l'attestation était raisonnable, compte tenu des éléments d'information à leur disposition et, dans le cas contraire, annuler l'attestation. C'est un pouvoir très restrictif.

[Text]

Under Bill C-84, the Federal Court judge can receive the government's information and say: "Yes, this looks fine; it looks like the person is a security risk."

Then he hears the person concerned and gets into it in more detail and finds from further information and evidence that, in fact, the person is not a security risk. He cannot quash the certificate based on that evidence. This is supposed to be a review by the Federal Court. It is not a review at all. All that it is, if this is the power that they have, is the power to review what evidence the Minister of Immigration and the Solicitor General had, not to look at the case and decide if the person is a risk.

The amendments that we have suggested in paragraph 15 are two. They are in the alternative. I do not think it matters which way it is put.

We suggested that they determine whether the certificate filed is reasonable on the basis of information available to the Security Intelligence Review Committee or to the Federal Court, if it is left there, and if found not to be reasonable, quash the certificate. The second way of framing it would be to decide if they are described in 41(1)(a) and (b) on the basis of the information available to the review committee or the Federal Court, and quash the certificate.

Mr. Hoppe: This means that if the minister's bad information at the time made it reasonable to issue the certificate, based on what he knew then, the court cannot quash it, even if the judge thought that, on the basis of most recent information, the person was not a security risk.

I cannot believe that that is what they intended, but that is how it seems to read.

Ms. Jackman: I would like to give you an example. If a person is sending money to his home country and the person receiving the money is a member of an organization that our government believes is involved in terrorist activities, the information that the government has would indicate that the person may very well be a security risk. He is sending money to support terrorist activities.

If they find out in the hearing before the Federal Court judge that the person in Canada is sending the money to his brother to support his mother, and his brother just happens to be a member of that organization but the money is really for the support of the mother, the Federal Court judge cannot overturn that decision because the evidence that was there before the minister was satisfactory and sufficient to support the issuing of a certificate.

This is something that we completely missed when this bill was before the House of Commons.

Senator Frith: The only decision that is reviewed there is the decision to sign and file a certificate?

[Traduction]

Selon le projet de loi C-84, le juge de la Cour fédérale peut recevoir les éléments d'information du gouvernement et dire: «Oui, c'est très bien; il semble que la personne constitue un risque pour la sécurité.»

Il entend ensuite la personne concernée et entre dans les détails, puis découvre, d'après d'autres éléments d'information et de preuve, que, en fait, la personne ne constitue pas un risque pour la sécurité. Il ne peut pas annuler l'attestation en se fondant sur ces éléments de preuve. Cela est censé être une révision faite par la Cour fédérale, mais ce ne l'est pas du tout. Ce n'est que le pouvoir de revoir les éléments de preuve dont disposaient le ministre de l'immigration et le solliciteur général, et non pas celui d'examiner la cause et de décider si la personne constitue un risque.

Les modifications que nous avons proposées au paragraphe 15 comportent deux volets. Elles sont contenues dans la solution de rechange. La façon de les énoncer importe peu.

Nous avons proposé qu'on détermine si l'attestation remise est raisonnable, compte tenu des éléments d'information dont dispose le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ou la Cour fédérale, si on continue d'y recourir et, dans le cas contraire, qu'on annule l'attestation. La deuxième façon serait de décider si la personne est visée par l'alinéa 41(1)a) ou b), compte tenu des éléments d'information à la disposition du comité de surveillance ou de la Cour fédérale, et d'annuler l'attestation.

M. Hoppe: Cela signifie que si les mauvais renseignements obtenus par le ministre rendaient raisonnable la décision de délivrer l'attestation, compte tenu de ce qu'il savait alors, la cour ne peut l'annuler, même si le juge estimait, d'après les derniers éléments d'information reçus, que la personne ne constituait pas un risque pour la sécurité.

Je ne peux pas croire que c'était là l'objectif visé, mais il semble que ce soit le libellé de l'article.

Mme Jackman: Je voudrais vous donner un exemple. Si une personne envoie de l'argent dans son pays d'origine et que celle qui reçoit cet argent est membre d'une organisation qui, de l'avis de notre gouvernement, participe à des activités terroristes, les éléments d'information dont le gouvernement dispose indiqueraient que la personne peut fort bien constituer un risque pour la sécurité, car elle envoie de l'argent pour appuyer des activités terroristes.

Par contre, si on découvre au cours de l'audience devant le juge de la Cour fédérale que la personne se trouvant au Canada envoie de l'argent à son frère afin qu'il subvienne aux besoins de sa mère, et que son frère est par hasard membre de cette organisation, mais que l'argent vise réellement à aider la mère, le juge de la Cour fédérale ne peut pas annuler la décision, parce que les éléments de preuve dont disposait le ministre étaient satisfaisants et suffisaient à étayer la délivrance d'une attestation.

C'est un point qui nous a complètement échappé lorsque ce projet de loi a été déposé devant la Chambre des communes.

Le sénateur Frith: La seule décision qui est revue est celle de signer et de remettre une attestation?

[Text]

Ms. Jackman: Yes. New evidence cannot really make any difference.

Mr. Hoppe: Why the government would even want that, I do not understand.

Senator Frith: How do you cure that? You say that you determine if the certificate filed by the minister is reasonable on the basis of information available.

Senator Gigantès: Not to the minister but to the Security Intelligence Review Committee.

Senator Frith: Yes, I understand.

The Chairman: That means further information that is received by—

Mr. Hoppe: Presumably all the information right up to date.

Senator Cogger: Am I not correct that paragraph (5) seems to give the court the very power that the previous paragraph deletes?

Ms. Jackman: The Federal Court is a court of law. As a court of law it cannot take hearsay evidence or evidence under affidavit. This makes the Federal Court a tribunal in the sense that it can take evidence that would not be admissible in a court of law. I can put in a newspaper article. I could not do that in a court of law.

Senator Cogger: For the purposes of making a decision such as quashing a certificate, does it not come under paragraph 41(4)? The court may receive and accept such evidence or information as the chief justice sees fit.

Mr. Hoppe: There seems to be a conflict, senator, I agree. There is an inference in paragraph (5) that fresh evidence could be accepted. Yet in paragraph (d) there seems to be a restriction on the ability to deal with that fresh evidence. This is like one of the things you do in a second-sober-thought process: catch a little point they missed.

Senator Flynn: The argument that the Federal Court is a court of law is acceptable with the wording in paragraph (5). The court deals with the facts, whether they are admissible in a court of law or not. It gives jurisdiction to the court.

Mr. Hoppe: It has made the court of law more than a court of law.

Senator Flynn: It is not a court of law at this point at all.

Ms. Jackman: That is what it does.

Senator Flynn: That would be satisfactory if the judge can do that.

Ms. Jackman: I do not have any objection to that. I think it is fine that they are a tribunal. I do not think that section was put in there in order to allow them to overturn the decision to issue the certificate. It is giving them broader power to accept evidence.

[Traduction]

Mme Jackman: Oui. De nouveaux éléments de preuve ne peuvent pas vraiment faire une différence.

M. Hoppe: Je ne comprends pas pourquoi le gouvernement voudrait qu'il en soit ainsi.

Le sénateur Frith: Comment pouvons-nous remédier à cette situation? Vous dites qu'on détermine si l'attestation remise par le ministre est raisonnable, compte tenu des éléments d'information dont il dispose.

Le sénateur Gigantès: Non pas par le Ministre, mais par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Le sénateur Frith: Oui, je comprends.

La présidente: Cela signifie d'autres éléments d'information reçus par...

M. Hoppe: Présument, tous les éléments d'information reçus jusque là.

Le sénateur Cogger: N'ai-je pas raison de penser que le paragraphe 5 semble conférer à la cour le pouvoir même que le paragraphe précédent supprime?

Mme Jackman: La Cour fédérale est une cour de justice. En tant que telle, elle ne peut recevoir des éléments de preuve par *ouï-dire* ou présentés sous serment. Ce paragraphe fait de la Cour fédérale un tribunal, en ce sens qu'elle peut recevoir des éléments de preuve qui ne seraient pas recevables devant une cour de justice. Je peux les insérer dans un article de journal, alors que je ne pourrais pas le faire devant une cour de justice.

Le sénateur Cogger: Le paragraphe 41(4) ne prévoit-il pas qu'on puisse prendre une décision telle que celle d'annuler une attestation? La cour peut recevoir et admettre les éléments de preuve ou d'information que le juge en chef estime à propos.

M. Hoppe: Sénateur, je conviens qu'il semble y avoir un conflit. Le paragraphe (5) laisse entendre que de nouveaux éléments de preuve pourraient être admis. Pourtant, à l'alinéa *d*), la capacité d'admettre de nouveaux éléments de preuve semble être restreinte. C'est ce qu'on fait dans un processus de réflexion; découvrir un petit détail qui a échappé à quelqu'un.

Le sénateur Flynn: L'argument voulant que la Cour fédérale soit une cour de justice est acceptable selon le libellé du paragraphe (5). La cour traite des faits, qu'ils soient recevables ou non devant une cour de justice. Cela donne une compétence à la cour.

M. Hoppe: Le paragraphe a donné davantage de pouvoirs à la cour de justice.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas du tout une cour de justice.

Mme Jackman: C'est le rôle qu'elle joue.

Le sénateur Flynn: Ce serait satisfaisant si le juge peut le faire.

Mme Jackman: Je ne m'y oppose pas. Je pense qu'il est bien qu'il s'agisse d'un tribunal. Je ne crois pas que cet article a été inséré dans le projet de loi afin de permettre d'annuler la décision de délivrer l'attestation. Il confère un plus vaste pouvoir d'admettre des éléments de preuve.

[Text]

Senator Frith: In that situation, in the Federal Court I would rather be acting for the federal government.

Mr. Hoppe: It would be tough to lose.

Senator Frith: That is right. Maybe that is a reason not to act. You would look bad if you lost.

However, to be able to argue that the question is only whether their decision to sign and file was reasonable on the basis of the information available to them—

Ms. Jackman: It does not make it a real review.

Mr. Hoppe: Then under paragraph (5) the judge says, "I've just now received lots of other evidence and maybe I don't agree, but, I'm sorry, sir, you must remain in jail."

Senator Frith: I do not think it is a matter of evil intent. I think they just missed the wording and made a technical mistake.

Ms. Jackman: Yes, giving them the benefit of the doubt.

Senator Frith: Which we always do, of course.

Ms. Jackman: Paragraph 16 deals with the same amendments, but as if the matter is before the court as opposed to the review committee. I have done double sets because we want it before the review committee, but if you do not put it there we do not want you to forget about the amendment.

Paragraph 17 on page six of the suggested amendments corresponds with paragraph (e) on page five of Bill C-84.

What we have suggested—and this follows from our two classes, security risk and danger to the public—is that they specify in the certificate whether they are 41.(1)(a) or (b). That makes it clear whether or not the person is a danger to the public. That refers back to 41.(1)(a), where I suggested that you set up two classes.

I would like to make a point about this classification. I do not know if the government people will come and talk about this, but in paragraph (b) they may say, "What if the person is described in those sections but the court finds they are not a danger to the public?" I do not think that is a problem, because those sections under 41. can either be proven in an inquiry or can be proven under 41.(1)(a).

Mr. Hoppe: If the person has committed a criminal offence but is not found to be a danger to the public, the Security Intelligence Review Committee does not have to be involved because the determination that the person has been convicted of a criminal offence can be proven under the present legislation in open inquiry.

Ms. Jackman: So they can find that they are not a danger to the public, and if they are still worried about the grounds they can proceed with the grounds in the inquiry.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Dans ce cas, devant la Cour fédérale, je préférerais agir au nom du gouvernement fédéral.

M. Hoppe: Il serait difficile de perdre sa cause.

Le sénateur Frith: C'est exact. Peut-être est-ce une raison de ne pas agir. On ferait mauvaise figure si on la perdait.

Toutefois, pour pouvoir soutenir qu'il ne s'agit que de savoir si leur décision de signer et de remettre l'attestation était raisonnable, compte tenu des éléments d'information à leur disposition . . .

Mme Jackman: Cela n'en fait pas une révision réelle.

M. Hoppe: Puis, en vertu du paragraphe (5), le juge dit: «Je viens de recevoir une foule d'autres éléments de preuve, et je ne suis peut-être pas d'accord, mais je regrette, monsieur, vous devez demeurer en prison.»

Le sénateur Frith: Je ne crois pas qu'on avait de mauvaises intentions. Je pense qu'on a simplement commis une erreur technique dans le libellé du projet de loi.

Mme Jackman: Oui, on accorde le bénéfice du doute aux rédacteurs.

Le sénateur Frith: Comme d'habitude, bien entendu.

Mme Jackman: Le paragraphe 16 concerne les mêmes modifications, mais en supposant que la question soit portée devant la cour plutôt que devant le comité de surveillance. J'ai préparé des doubles parce que nous voulons qu'elle soit portée devant le comité de surveillance, mais si vous ne l'insérez pas, nous ne voulons pas que vous oubliiez la modification.

Le paragraphe 17, à la page six des modifications proposées, correspond à l'alinéa e) de la page 5 du projet de loi C-84.

Ce que nous avons proposé—et cela concerne les deux catégories: le risque pour la sécurité et le danger pour le public—c'est qu'on précise dans l'attestation si la personne est visée par l'alinéa 41(1)a) ou par l'alinéa 41(1)b). On indique alors clairement si la personne constitue un danger pour le public. Cela nous renvoie à l'alinéa 41(1)a), où j'ai proposé qu'on établisse deux catégories.

Je voudrais faire une remarque au sujet de cette classification. J'ignore si les fonctionnaires du gouvernement en parleront, mais au sujet de l'alinéa b), ils peuvent dire: «Qu'arrivera-t-il si la personne est décrite dans ces articles, mais que la cour juge qu'elle ne constitue pas un danger pour le public?» Je ne crois pas que cela présente un problème, parce que l'on peut prouver la détermination prévue dans les paragraphes de l'article 41 au cours d'une enquête ou en vertu de l'alinéa 41(1)a).

M. Hoppe: Si la personne a commis une infraction criminelle, mais qu'on ne juge pas qu'elle constitue un danger pour le public, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité n'a pas à intervenir, parce que la détermination selon laquelle la personne a été reconnue coupable d'une infraction criminelle peut être prouvée en vertu de la loi actuelle au cours d'une enquête ouverte.

Mme Jackman: Ainsi, on peut découvrir que la personne ne constitue pas un danger pour le public, et si l'on s'inquiète toujours des motifs, on peut alors instituer une enquête.

[Text]

The other amendments on page six, except for paragraph 20, are consequential. Paragraph 20 refers to paragraph (6) on page five of Bill C-84. It says that a determination by the Federal Court is not subject to appeal or review by any court.

Senator Frith: That is a privative clause?

Ms. Jackman: Yes, that is a privative clause. We would like to have that taken out. However, if you cannot take it out, then—

Senator Frith: Is this paragraph 19?

Ms. Jackman: No, paragraph 20.

Senator Frith: What is paragraph 19?

Ms. Jackman: Paragraph 19 is deleted entirely. That was presented to the House of Commons committee. Paragraph 20 was not presented to the House.

Basically, we have picked one or the other. You cut out appeal and you allow review; you cut out review and you allow appeal. We have erred on the side that says you should be allowed to appeal and we have excluded review, which would be a true privative clause, but there should be some way of having a higher court look at these cases.

Senator Frith: So you do not delete the privative clause completely; then paragraph 20 goes on to state:

(6) A determination under paragraph (4)(d) is not subject to review by any court.

Ms. Jackman: It is subject to appeal but not review.

Mr. Hoppe: Normally there is an automatic appeal from the Federal Court, Trial Division, to the Federal Court of Appeal.

Ms. Jackman: We are sawing it off; it is one or the other.

Senator Buckwold: Can you briefly describe the difference between an appeal and a review?

Ms. Jackman: An appeal is broader. The Federal Court of Appeal can look at all of the issues, including the merits. A review is conducted to determine whether there was a legal error made in the process, not to determine whether the decision was a right decision or a wrong decision.

Mr. Hoppe: It is tougher to win in the Federal Court of Appeal on a review under section 28. You have to show there was an error in law, a denial of natural justice or a capricious finding of fact, whereas if there is a full appeal—

Senator Frith: Or bias.

Mr. Hoppe: Or bias.

Senator Buckwold: And an appeal deals with new evidence.

Ms. Jackman: There is provision to bury the record before the court and bring in new evidence on an appeal.

[Traduction]

Les autres modifications qu'on trouve à la page six, sauf au paragraphe 20, sont consécutives. Le paragraphe 20 renvoie au paragraphe (6) de la page cinq du projet de loi C-84. Il indique qu'une détermination faite par la Cour fédérale ne peut être portée en appel ni être revue par aucun tribunal.

Le sénateur Frith: Est-ce un article privatif?

Mme Jackman: Oui. Nous voudrions qu'il soit supprimé, mais si vous ne pouvez le faire, alors . . .

Le sénateur Frith: Parle-t-on du paragraphe 19?

Mme Jackman: Non, du paragraphe 20.

Le sénateur Frith: En quoi consiste le paragraphe 19?

Mme Jackman: Le paragraphe 19 est entièrement supprimé. Il a été présenté au comité de la Chambre des communes, mais le paragraphe 20 ne l'a pas été.

En substance, nous avons choisi l'un ou l'autre. Soit que vous supprimiez l'appel et que vous autorisiez la révision; soit que vous supprimiez la révision et que vous autorisiez l'appel. Nous avons commis une erreur dans la partie indiquant qu'on devrait être autorisé à interjeter appel et nous avons exclu la révision, ce qui serait réellement un article privatif; on devrait cependant faire en sorte qu'une cour supérieure examine ces cas.

Le sénateur Frith: Ainsi, vous ne supprimez pas complètement l'article privatif; le paragraphe 20 se poursuit iansi:

(6) La détermination visée à l'alinéa (4)d) ne peut être revue par aucun tribunal.

Mme Jackman: Elle peut être portée en appel, mais ne peut être revue par un tribunal.

M. Hoppe: Habituellement, on passe automatiquement de la Division de première instance de la Cour fédérale à la Cour fédérale d'appel.

Mme Jackman: Nous supprimons cela; c'est l'un ou l'autre.

Le sénateur Buckwold: Pouvez-vous décrire brièvement la différence entre un appel et une révision?

Mme Jackman: Un appel est plus vaste. La Cour fédérale d'appel peut examiner toutes les questions, y compris le fond. On procède à une révision afin de déterminer s'il y a eu erreur juridique dans le processus, non pas pour déterminer si la décision était bonne ou mauvaise.

M. Hoppe: Il est plus difficile de remporter une cause entendue devant la Cour fédérale d'appel en cas d'une révision prévue à l'article 28. Il faut démontrer qu'il y a eu erreur de droit, déni de justice naturelle ou découverte de faits futiles, alors que s'il y a appel complet . . .

Le sénateur Frith: Ou un préjugé.

M. Hoppe: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Et un appel traite des nouveaux éléments de preuve.

Mme Jackman: Dans un appel, une disposition prévoit d'oublier les documents présentés devant la cour et de présenter de nouveaux éléments de preuve.

[Text]

Page 7 follows along the same principles we have already talked about. Paragraph 23 allows for discretion on detention based on danger to the public.

Senator Frith: Can I go back? Where is the appeal?

Ms. Jackman: There is no appeal.

Mr. Hoppe: Do you mean right now?

Ms. Jackman: If you want to review a decision of the Security Intelligence Review Committee—that is where it is at right now. The Federal Court has not decided on this yet. It has reserved on a decision on whether it is section 18 or section 28. There is a debate going on about what court you should be in.

Mr. Hoppe: Ironically, I have an application before the court and I do not know the answer because the Federal Court has not told me whether that should be heard by the Trial Division or by the Court of Appeal.

Senator Frith: So you use SIRC, whether that be for section 18 or for section 28.

Ms. Jackman: That is right. There is no appeal; it is a review.

Senator Frith: So there is no provision for appeal in the present act.

Mr. Hoppe: Because it is SIRC, but if this legislation gives the initial decision to a single judge of the Federal Court, then normally under the Federal Court Act all matters may be appealed to the Federal Court of Appeal. They are trying to take both the appeal and the review away. We are saying "Give us one of them."

Senator Frith: So the appeal provision is not found in this act but in the Federal Court Act because of the fact that one goes to trial.

Mr. Hoppe: If I may belabour this Mr. Justice Heald/CSIS thing one more time, if there had been an appeal of Mr. Justice Heald's decision not to allow the defendant's counsel to go behind the wiretap authorization, if there had not been an appeal available to the Federal Court of Appeal in that case, Ted Finn would still be the Director of CSIS. That would not have happened. That is why you need appeals.

Ms. Jackman: Not that Mr. Hoppe was glad to see Ted Finn leave.

Mr. Hoppe: No. I was sorry to see him leave. I had been writing to him and I was waiting for an answer.

Ms. Jackman: The issue of being able to attack that is important.

Senator Buckwold: Why not suggest the amendment in a positive way, that a determination under paragraph 4(d) is subject to appeal by a court.

Mr. Hoppe: By this time we were operating in a spirit of compromise.

[Traduction]

La page 7 correspond aux mêmes principes dont nous avons déjà parlé. Le paragraphe 23 concerne le pouvoir discrétionnaire de détenir la personne si elle constitue un danger pour le public.

Le sénateur Frith: Puis-je revenir en arrière? Qu'advient-il de l'appel?

Mme Jackman: Il n'y a pas d'appel.

M. Hoppe: Vous voulez dire actuellement?

Mme Jackman: Si l'on désire revoir une décision du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité—c'est là où en sont actuellement les choses. La Cour fédérale n'en a pas encore décidé. Elle n'a pas décidé s'il s'agit de l'article 18 ou de l'article 28. Il y a actuellement un débat sur la question de savoir à quelle cour vous devriez vous adresser.

M. Hoppe: Paradoxalement, j'ai présenté une demande à la Cour fédérale et j'ignore la réponse, parce qu'elle ne m'a pas dit si la cause devrait être entendue par la Division de première instance ou par la Cour d'appel.

Le sénateur Frith: Ainsi, vous recourez au comité de surveillance, que ce soit pour l'article 18 ou pour l'article 28.

Mme Jackman: C'est exact. Il n'y a pas d'appel; il s'agit d'une révision.

Le sénateur Frith: Ainsi, la loi actuelle ne prévoit pas d'appel.

M. Hoppe: Parce qu'il s'agit du comité de surveillance, mais si ce projet de loi confère le pouvoir de décision initiale à un seul juge de la Cour fédérale, habituellement, selon la Loi sur la Cour fédérale, toutes les questions peuvent en être appelées devant la Cour fédérale d'appel. On tente de supprimer à la fois l'appel et la révision. Nous demandons qu'on nous laisse une de ces possibilités.

Le sénateur Frith: Ainsi, la disposition concernant l'appel ne figure pas dans cette loi, mais dans la loi sur la Cour fédérale, du fait qu'une personne subit un procès.

M. Hoppe: Si vous me permettez de revenir encore une fois à cette affaire du juge Heald et du SCRS, s'il en avait appelé de la décision du juge Heald de ne pas acquiescer à la requête de l'avocat de la défense relative à l'autorisation d'installer un dispositif d'écoute, s'il n'avait pas été possible d'en appeler à la Cour fédérale d'appel dans cette affaire, Ted Finn serait encore aujourd'hui directeur du SCRS. Il ne serait pas parti. C'est pourquoi la possibilité d'appel est nécessaire.

Mme Jackman: Non pas que M. Hoppe fut content de voir Ted Finn partir.

M. Hoppe: Non, j'ai été désolé de le voir partir. Je lui avais écrit et j'attendais une réponse.

Mme Jackman: La question du droit d'appel est importante.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi ne pas avoir formulé l'amendement de façon positive, de sorte qu'il soit possible de faire appel devant un tribunal d'une détermination faite en vertu de l'alinéa (4)d).

M. Hoppe: À ce moment-là, nous cherchions un compromis.

[Text]

Senator Buckwold: It would sound much more logical to me if you were to do that.

Ms. Jackman: We were getting into the mind-set of the government. You are right, it would have been better.

Senator Buckwold: And much more understandable.

Senator Spivak: If everything goes to the court instead of to the review committee, would that not automatically lengthen the time?

Ms. Jackman: Yes. If people can go to a higher court, that will lengthen the time, but, as I said, they do not have to keep them in Canada. Once that first decision is made, they can be removed and an appeal can go on without them.

Senator Spivak: You did mention that.

Ms. Jackman: The other amendments on page 7 are consequential until you get to paragraph 27.

Senator Frith: Paragraphs 22 to 26, inclusive, on page 7 are consequential to paragraphs 19, 20 and 21?

Ms. Jackman: Yes.

Senator Frith: So we can put paragraphs 19 and 20 together because they are linked, and everything from there is consequential down to paragraph 27?

Ms. Jackman: Yes.

Mr. Hoppe: Ms. Jackman's paragraph 27 is new, by the way.

Ms. Jackman: Yes. That was not put before the legislative committee of the House of Commons.

With respect to the amended Bill C-84, they realized they had provided for detention of a person who was found to be a security risk. Then they realized—or at least this is what they said when they were looking at this in the house committee—that if they could not remove that person they would have him in detention for years. They realized that if they could not find a country to take that person in he would have to remain in detention. They were also concerned about sending that person back to his own country.

On page 5 of Bill C-84 they set up a way for the person's detention to be reviewed by the Federal Court of Canada after 120 days. So, if Canada does not have a country for that person to go to within 120 days, the Federal Court of Canada can look at the situation and determine whether the person should be kept in detention further.

For obvious reasons we have recommended that the Security Intelligence Review Committee make that decision, and not the Federal Court. If the review committee is dealing with the security issue itself—if that amendment is made—then it should deal with the matter of detention.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: À mon avis, il aurait été bien plus logique de procéder ainsi.

Mme Jackman: C'est que nous nous étions laissés influencer par l'attitude du gouvernement. Vous avez raison, cela aurait été plus logique.

Le sénateur Buckwold: Et bien plus compréhensible.

Le sénateur Spivak: Si tout doit passer par les tribunaux au lieu du comité de surveillance, le processus ne sera-t-il pas forcément plus long?

Mme Jackman: Oui. S'il peut être fait appel devant un tribunal d'instance supérieure, le processus sera plus long, mais, comme je l'ai dit, il n'est pas nécessaire de permettre au demandeur de rester au Canada. Une fois la première décision rendue, celui-ci peut être renvoyé, et le processus d'appel peut se poursuivre en son absence.

Le sénateur Spivak: C'est bien ce que vous nous aviez dit.

Mme Jackman: Les autres amendements qui figurent à la page 7 sont corrélatifs, jusqu'à ce qu'on arrive au paragraphe 27.

Le sénateur Frith: Les paragraphes 22 à 26 inclusivement, à la page 7, découlent des paragraphes 19, 20 et 21?

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Frith: Ainsi, les paragraphes 19 et 20 peuvent être groupés étant donné le lien qui les unit, et tout ce qui suit est corrélatif jusqu'à ce qu'on arrive au paragraphe 27?

Mme Jackman: Oui.

M. Hoppe: Soit dit en passant, l'amendement proposé par M^{me} Jackman au paragraphe 27 est nouveau.

Mme Jackman: En effet, cet article n'a pas été soumis aux membres du comité législatif de la Chambre des communes.

Ces derniers ont modifié le texte du projet de loi C-84 après avoir constaté qu'il prévoyait la détention de personnes considérées comme un risque pour la sécurité. Ils se sont rendus compte—du moins c'est ce qu'ils ont dit—que, si le demandeur ne pouvait pas être renvoyé, il serait en détention pendant des années. Ils se sont rendus compte que, si aucun pays ne voulait admettre cette personne, il faudrait la garder en détention. Ils s'inquiétaient par ailleurs des conséquences de renvoyer le demandeur dans son pays d'origine.

À la page 5 du projet de loi C-84, on a donc prévu qu'après 120 jours de détention, le cas peut être examiné par la Cour fédérale du Canada. Si dans les 120 jours suivant le prononcé de l'ordonnance de renvoi, le Canada n'a pas trouvé de pays qui veuille admettre la personne détenue, la Cour fédérale du Canada peut examiner l'affaire et déterminer s'il y a lieu de garder la personne en détention.

Nous avons recommandé, et ce pour des raisons évidentes, de confier les décisions à cet égard au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, et non pas à la Cour fédérale. Si le comité de surveillance est chargé d'examiner le risque pour la sécurité—en supposant que l'amendement en ce sens soit adopté—il devrait alors s'occuper également de la question de la détention.

[Text]

The right to be heard before the Federal Court in Bill C-84 is here in terms of whether the person has the right to be heard when his detention is being reviewed by the Federal Court.

Subparagraph (10)(a) of clause 4 of the bill, found on page 6, states:

—the Chief Justice or the designated judge shall

(a) examine, *in camera*, and in absence of the person making the application and any counsel representing that person, any evidence or information presented to the Minister in relation to national security or the safety of persons;

My considered legal opinion is that that has the same problem in terms of the Charter, in particular, section 7 and section 1. I do not think that is defensible under section 1 of the Charter because it is absolute; it does not allow the judge any flexibility to allow the person in to hear whatever part of the evidence the judge thinks the person should hear.

So the amendment in paragraph 27 relates to the review committee, and paragraph 28 deals with the court. The amendment is that the judge have the discretion to consider all or part of the evidence in the absence of the person or his counsel.

The Chairman: So the same arguments prevail?

Mr. Hoppe: If Senator Cogger were still here, I am sure we would have the same arguments again.

Ms. Jackman: There is clearly a liberty concern here because the person is in detention. I do not think there is any doubt whatsoever that section 7 of the Charter applies, as well as sections 9 and 10.

I am actually getting close to the end of the amendments. I am not sure what time the committee wishes to adjourn, but should I continue?

Senator Frith: The only problem is that the Banking, Trade and Commerce Committee has a meeting scheduled at 7.30 this evening on Bill C-22. So we do need some time to get a sandwich.

The Chairman: Ms. Jackman has said she is getting to the end.

Ms. Jackman: Yes, we are getting to the end.

Senator Frith: Just the highlights, then, of your differences. I understand what you mean by (10)(a) being absolute, because it says that the judge must "examine *in camera*"—he has no discretion—"and in absence of the person making the application and any counsel". Again, there is no discretion.

Where do you build in the discretion?

Ms. Jackman: Paragraph 27 states:

"(a) examine *in camera*, any evidence or information presented to the Minister in relation to national security or

[Traduction]

En ce qui concerne le droit d'appel à la Cour fédérale prévu par le projet de loi C-84, nous nous sommes demandés si le demandeur ne devrait pas avoir le droit d'être entendu lorsque la Cour fédérale examine la question de sa détention.

L'alinéa (10)a) de l'article 4 du projet de loi, énoncé à la page 6, dispose que:

... le juge en chef ou le juge désigné doit:

a) examiner, à huis clos et en l'absence de l'auteur de la demande et du conseil le représentant, tout élément de preuve ou d'information présenté au ministre concernant la sécurité nationale ou celle des personnes;

Après avoir mûrement réfléchi à la question, j'estime que cette disposition présente le même problème au regard de la Charte, notamment des articles 7 et 1. Je ne crois pas qu'elle soit défendable en vertu de l'article 1 de la Charte, à cause de son caractère absolu; elle ne laisse pas au juge la possibilité de faire venir la personne pour entendre les éléments de preuve que celle-ci devrait, selon lui, entendre.

Ainsi, l'amendement énoncé au paragraphe 27 concerne le comité de surveillance, tandis que celui qui est prévu au paragraphe 28 vise la Cour fédérale. Cet amendement laisserait au juge le soin de décider s'il peut entendre la totalité ou une partie des éléments de preuve en l'absence du demandeur ou de son conseil.

La présidente: Les arguments invoqués sont donc les mêmes?

M. Hoppe: Si le sénateur Cogger était encore ici, je suis sûr que nous entendrions les mêmes arguments de nouveau.

Mme Jackman: De toute évidence, il s'agit ici d'une question de liberté, puisque la personne est en détention. À mon avis, il n'y a pas le moindre doute que l'article 7 de la Charte s'applique, de même que les articles 9 et 10.

J'ai presque fini d'examiner les amendements proposés. Je ne sais pas à quelle heure le Comité souhaite s'ajourner, mais devrais-je continuer?

Le sénateur Frith: Le seul problème, c'est que le Comité des banques et du commerce se réunit à 19 h 30 pour examiner le projet de loi C-22. Il nous faut donc un peu de temps pour aller prendre un sandwich.

La présidente: M^{me} Jackman a dit qu'elle avait presque terminé.

Mme Jackman: Oui, nous arrivons à la fin.

Le sénateur Frith: Vous pourriez alors simplement souligner les différences. Je comprends ce que vous voulez dire quand vous parlez du caractère absolu de l'alinéa (10)a), car il dispose que le juge doit «examiner, à huis clos»—il n'a aucun pouvoir discrétionnaire—«et en l'absence de l'auteur de la demande et du conseil le représentant». Il n'existe donc aucun pouvoir discrétionnaire.

Où avez-vous prévu un tel pouvoir discrétionnaire?

Mme Jackman: Le paragraphe 27 est formulé en ces termes:

a) examiner, à huis clos, tout élément de preuve ou d'information présenté au Ministre concernant la sécurité

[Text]

the safety of persons, and may consider all or part of such evidence or information in the absence of the person concerned—

I should have put in “and his counsel”.

The Chairman: Yes.

Ms. Jackman: Then we put the test in: If it is injurious to national security or the safety of persons, he can exclude the person.

Senator Frith: Everything else is consequential?

Ms. Jackman: Yes. Paragraph 28 relates to the review committee and to the court. Page 9 of my suggested amendments refers to paragraph 32. In section 48.1, as I pointed out before, the bill decides, if the person is a security risk and is found to be a danger to the public or the minister thinks is a danger to the public, that that person cannot make a refugee claim.

There are serious concerns about that, because, in the refugee process that will be put in place under Bill C-55, the refugee body will be able to weigh the criminal or security concerns against the definition. If you have someone who was convicted of robbery, he would come under section 48.1. Say he used a gun in a robbery but he did not kill anybody. He might be found by the minister to be a danger to the public because of the gun. The minister might have a valid concern about his being a danger to the public, and maybe he should be kept in detention if there is a review of it. But say he is an Iranian; you know that by sending him back to Iran—sorry; you will not know, because you will not look at his case, but the point is that he could be executed because he is a member of the Mujahedeen or one of the opposition parties in Iran. Does robbing a store where no one is hurt balance against execution in Iran, or having the blood drained out of you, which is one of the things that they do in Iran too? There has to be a way of balancing things. By denying those people access, the question of whether they are a security risk is considered. The minister says, “Well, I think he is a danger to the public; he used a gun,” and that is it, they are out of the country and they can be back in their home country; there is no bar.

Senator Frith: They are not allowed to claim.

Ms. Jackman: No, you are not allowed to claim. In practice the commission would say, and I am sure did say before the legislative committee, “Well, we will have an immigration officer look at that and see if he has a refugee claim.” An immigration officer does not know.

The other thing concerns some of the cases where there are security concerns. We have seen cases where the person had a serious criminal conviction, such as for treason or something

[Traduction]

nationale ou celle des personnes, et il peut considérer la totalité ou une partie de ces éléments de preuve ou d'information en l'absence de l'intéressé . . .

J'aurais dû ajouter «ou du conseil le représentant».

La présidente: En effet.

Mme Jackman: Nous avons également ajouté le critère suivant: si la sécurité nationale ou celle des personnes s'en trouve compromise, il peut exclure l'intéressé.

Le sénateur Frith: Tout le reste découle d'amendements antérieurs?

Mme Jackman: Oui. Le paragraphe 28 concerne le comité de surveillance et la Cour. À la page 9, l'amendement proposé est énoncé au paragraphe 32. Comme je l'ai déjà fait remarquer, le projet de loi dispose, à l'article 48.1, que toute personne qui présente un risque pour la sécurité ou un danger pour le public ou dont le Ministre considère qu'elle présente un danger pour le public, ne peut pas demander le statut de réfugié.

Cette disposition cause de sérieuses inquiétudes du fait que, dans le processus de détermination prévu par le projet de loi C-55, l'organisme chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié pourrait appliquer cette définition pour décider s'il s'agit d'un élément criminel ou d'une personne qui présente un risque pour la sécurité. Quiconque aurait été trouvé coupable de vol qualifié serait visé par l'article 48.1. Supposons qu'il ait utilisé une arme pour commettre son vol mais qu'il n'ait tué personne. Le Ministre pourrait considérer qu'il présente un danger pour le public du fait qu'il était armé. Il se peut bien que le Ministre ait raison de s'inquiéter du danger qu'il présente pour le public et que l'on soit justifié de le garder en détention jusqu'à ce que son cas soit examiné. Mais supposons qu'il soit iranien et qu'on le renvoie en Iran en sachant—au fait, on ne le saurait pas puisque son cas ne serait pas examiné, mais toujours est-il qu'il pourrait être exécuté parce qu'il fait partie du Mujahedeen ou d'un des partis d'opposition en Iran. Peut-on mettre dans la balance le fait d'avoir commis un vol qualifié et la possibilité d'être exécuté ou encore d'être saigné à blanc, comme cela se fait en Iran? Il faut pouvoir en arriver à un jugement équilibré. Quand on refuse à ces gens le droit de demander le statut de réfugié, c'est parce qu'on juge qu'ils présentent un risque pour la sécurité. Le Ministre dit: «Eh bien, je crois qu'il présente un danger pour la sécurité publique du fait qu'il s'est servi d'une arme,» et l'affaire est classée. La personne est expulsée et elle peut être renvoyée dans son pays d'origine, sans qu'elle n'ait aucun recours.

Le sénateur Frith: Ces gens n'ont pas le droit de présenter une demande.

Mme Jackman: Non, ils ne peuvent pas présenter de demande. Dans la pratique, la Commission dirait, comme elle l'a sûrement dit devant le Comité législatif: «Bon, alors, nous demanderons à un agent d'immigration d'examiner le cas pour voir si la personne a le droit de présenter une demande.» Or l'agent d'immigration ne peut pas savoir.

L'autre question qui nous préoccupe est celle des personnes qui présentent un risque pour la sécurité nationale. Nous avons entendu parler de personnes qui avaient été trouvées coupables

[Text]

like that, and his only crime was to speak up in favour of democracy. In fact, one of the lawyers in our section had a case like that. The guy spent 17 years in jail because he spoke up in favour of democracy. He has a serious criminal conviction and could be excluded. The other kinds of cases are straight security cases where they may support a group which is terrorist and we may be concerned about them, but that is not enough to send them back to the country where they will be executed even though they have never done anything in their lives to hurt anybody. Those kinds of things have to be balanced.

Our position is that you cannot do that unless you have some way of looking at the cases to decide if they are a refugee claimant. If anything, security cases should be looked at, because a lot of them may be real refugees and we should not be sending them back to their home country.

Mr. Hoppe: May I ask a question? Have you ladies and gentlemen heard from the UNHCR representatives in Canada or the legal representative, Mr. van der Veen?

The Chairman: Not yet; you are our first witnesses.

Mr. Hoppe: Do you know if they are coming?

The Chairman: We would hope so.

Mr. Hoppe: Good; okay. I think they can express themselves more eloquently than I can. As I understand it, after listening to this type of debate for a number of weeks now, if you do not look to see whether the person is a refugee, then there are two things you cannot do: you cannot engage in the balancing that Ms. Jackman was talking about between what he has done that makes you concerned about him versus what will happen to him if he goes back to his home country; and, in a practical way, you cannot phone up the UNHCR and ask to find a third country to put this guy into if you cannot tell the UNHCR that you have determined that he is a refugee.

I know that Mr. Bouchard, in his remarks before the C-84 committee, pointed to article 33 of the convention, for example, and said, "It says here quite clearly that we do not have to give the benefits of the refugee law to the people who are security threats, or serious criminals, or a danger to the public." But he ignores, in my respectful submission, the point in article 33. It talks about refugees not being given the benefit of the refugee law—and you do not know if they are refugees until you have a refugee determination process. That is the way I understand it.

Ms. Jackman: In paragraph 32 we have said, "All right, use your "danger to the public" test in section 41.(1)(b), which we have set up—the Federal Court has said that they are a danger to the public—and expedite the cases of those persons."

[Traduction]

d'un grave délit criminel, de trahison par exemple, alors que leur seul crime avait été de se prononcer pour la démocratie. Un des avocats de notre section a justement eu à plaider une cause semblable. Le type avait passé 17 ans en prison pour avoir parlé des bienfaits de la démocratie. Ayant été trouvé coupable d'un grave délit criminel, il pourrait donc être expulsé. Dans d'autres cas, l'intéressé peut effectivement présenter un risque pour la sécurité nationale du fait qu'il est partisan d'un groupe terroriste au sujet duquel nous avons des réserves, mais cela ne suffit pas pour qu'on le renvoie dans son pays où il sera exécuté, alors qu'il n'a jamais fait de mal à personne. C'est là le genre de choses qu'il faut mettre dans la balance.

À notre avis, on ne peut prendre une telle décision à moins que l'on puisse examiner le cas pour décider si la personne aurait le droit de demander le statut de réfugié. En fait, il faudrait examiner attentivement le cas de ceux qui sont considérés comme un risque pour la sécurité nationale, puisqu'un grand nombre d'entre eux pourraient être des réfugiés légitimes que l'on ne devrait pas renvoyer dans leur pays d'origine.

M. Hoppe: Puis-je poser une question? Avez-vous eu l'occasion, mesdames et messieurs, d'entendre les représentants du HCNUR au Canada ou son représentant juridique, M. van der Veen?

La présidente: Pas encore; vous êtes nos premiers témoins.

M. Hoppe: Savez-vous s'ils comparaitront?

La présidente: Nous l'espérons bien.

M. Hoppe: Bon, d'accord. Je crois qu'ils pourront vous exposer le problème de façon plus éloquente que je ne puis le faire. Après avoir suivi ce débat depuis déjà plusieurs semaines, j'estime que, du moment que l'on ne cherche pas à vérifier si la personne est un réfugié légitime, il y a deux choses qu'on ne peut pas faire. On ne peut pas, comme le proposait M^{me} Jackman, mettre dans la balance ce qu'elle a pu faire pour qu'on ait des réserves à son sujet et ce qui lui arrivera si elle est retournée dans son pays d'origine; d'autre part, sur le plan pratique, on ne peut pas téléphoner au HCNUR pour demander qu'on trouve un pays tiers qui serait prêt à l'accueillir quand on ne peut pas affirmer qu'il s'agit bien d'un réfugié.

Je sais par exemple que, dans les propos qu'il a tenus devant le comité chargé d'étudier le projet de loi C-84, M. Bouchard a déclaré, par exemple, que l'article 33 de la Convention ne nous oblige manifestement pas à donner le bénéfice du droit des réfugiés aux personnes qui présentent un risque pour la sécurité nationale ou publique ou à celles qui ont été trouvées coupables de délits criminels particulièrement graves. Cependant, il ne tient pas compte, sauf le respect que je lui dois, de l'intention de l'article 33. Il y est question des réfugiés à qui l'on n'accorde pas le bénéfice du droit des réfugiés—et l'on ne peut pas savoir s'il s'agit de réfugiés tant qu'on ne les a pas soumis au processus de détermination. Voilà comment il faut interpréter cet article à mon avis.

Mme Jackman: Le paragraphe 32, tel que nous l'avons formulé revient à dire: «Bon, d'accord, qu'on se serve du critère du «danger pour le public» que nous avons inclus à l'alinéa 41(1)b)—la Cour fédérale a décidé que ces personnes présen-

[Text]

So they would go through quickly and there would be a legal expedition, which means that they are the only class where matters would be expedited; they would be put ahead of everyone else. They would be treated in effect like "detain" cases, which go through in a couple of weeks. If they lose, they go before the board in a few weeks. Those cases are dealt with quickly.

If you do not follow the A, B, categories that we have suggested on security risks and danger to the public, then at least amend section 48.1 to allow for an expeditious refugee hearing.

Once Bill C-55 comes into effect, whatever the final system is—and I do not agree with the one that they have set up, it will be even faster in terms of expediting these cases than it would be under the present act. You do have to take into consideration that Bill C-55 will become law as well.

The interdiction of ships is next. One of the most graphic points made about this was that the government's objective was to stop the smuggling of people into Canada? So what is the best way to stop smuggling? Is it to turn the ship around and let the smuggler get away with his ship and the money that he has made from the people? Or is it to bring the ship into harbour, seize the boat and charge the captain and send him to jail? I think a more effective deterrent is one which brings him into harbour, takes his boat away from him and charges him, fines him or sends him to jail.

The main concern about whether you should turn the boat away or bring it in, is that the people who are bringing these people in on boats are in it for money. Apparently, they have made a lot of money out of it. What will that captain do when you turn his boat around? Will he take the people back to Europe, where he could get into trouble for taking them back or might not be allowed to land them? Or will he drop them in the sea? I think the chances are that once such a captain is outside the 12-mile limit, he will drop them off at sea and take off with his boat and his money. That is a serious concern. One of the main problems in the Southeast Asian seas—

Senator Frith: You mean drop them into the sea in boats?

Mr. Hoppe: Well, who knows?

Ms. Jackman: Well, maybe in boats, maybe not. What happened in the Southeast Asian seas was—

Mr. Hoppe: What happens if he does not have enough good lifeboats?

Ms. Jackman: —that when a country would not take the Vietnamese boat people who were on those boats, they were

[Traduction]

taient un danger pour le public—et qu'on entende leur cas le plus rapidement possible.» Ces personnes seraient les seules à avoir droit à un processus accéléré et leur cas serait entendu avant tous les autres. Elles seraient considérées, à toutes fins utiles, comme des personnes détenues, pour lesquelles le processus ne prend pas plus de quelques semaines. Dès que celles-ci sont déboutées, leur cas est soumis au comité de surveillance dans les semaines qui suivent. L'examen de ces cas se fait rapidement.

Si l'on n'adopte pas les catégories *a*) et *b*) que nous avons proposées en ce qui concerne les personnes qui présentent un risque pour la sécurité nationale ou un danger pour le public, il faudrait à tout le moins modifier l'article 48.1 de manière que les demandes de statut de réfugié puissent être traitées dans les plus brefs délais.

Quand le projet de loi C-55 entrera en vigueur, le processus qui aura été retenu au bout du compte—et je n'approuve pas celui qui y est proposé—permettra de traiter ces cas encore plus rapidement qu'on ne peut le faire en vertu de la loi actuelle. Il faut tenir compte du fait que le projet de loi C-55 deviendra loi, lui aussi.

Passons maintenant à l'interdiction visant les navires. Un des points les plus probants qui a été soulevé à cet égard est que l'objectif du gouvernement était d'empêcher que l'on fasse passer des gens au Canada en fraude. Quelle est donc la meilleure façon de réaliser cet objectif? Est-ce bien d'obliger le navire à rebrousser chemin et de laisser le capitaine s'échapper avec son navire et l'argent qu'il aura recueilli de ses passagers? Ou n'est-ce pas plutôt d'obliger le navire à entrer au port, de le saisir et d'arrêter le capitaine pour ensuite le mettre en prison? L'effet de dissuasion est plus grand, à mon avis, quand on oblige le capitaine à entrer au port, qu'on lui enlève son navire et qu'on l'arrête, pour ensuite lui imposer une amende ou l'envoyer en prison.

Le principal facteur dont il faut tenir compte pour décider de renvoyer le navire en mer ou de l'obliger à entrer au port, c'est que ceux qui se livrent à ce genre de trafic s'intéressent avant tout à l'argent qu'il y a à faire. Il semble qu'il y ait effectivement beaucoup d'argent à faire. Or que fera le capitaine quand on lui ordonnera de rebrousser chemin? Ramènera-t-il ses passagers en Europe, où l'on risque de lui causer des ennuis ou de ne pas l'autoriser à les débarquer? Ou les débarquera-t-il en mer? Il est fort probable que, aussitôt sorti de la limite de 12 milles, il les abandonnera en mer et s'enfuira avec son navire et leur argent. C'est là un problème très sérieux. Un des grands problèmes dans les eaux de l'Asie du Sud-Est...

Le sénateur Frith: Vous voulez dire les abandonner en mer dans des barques?

M. Hoppe: Qui saurait le dire?

Mme Jackman: Peut-être dans des barques, peut-être pas. Ce qui s'est produit dans les eaux de l'Asie du Sud-Est, c'est...

M. Hoppe: Qu'arrivera-t-il s'il n'a pas suffisamment de bateaux de sauvetage en bon état?

Mme Jackman: ... que les réfugiés de la mer vietnamiens ont été abandonnés en mer après que le pays vers lequel leur

[Text]

being dropped off in the sea. Canada was one of the leading countries pushing resolutions through the executive committee of the United Nations High Commissioner for Refugees to set up a program, Rescue at Sea Resettlement Offers, RASRO, to encourage states to accept refugees off the boats so that, for instance, states such as the Philippines would take them off the boats and Canada and other countries would look at them in terms of bringing them into these other countries. What they did not want was those people being left subject to the mercy of pirates, or being dropped off in the sea, which is what was happening.

One of the executive members of the Canadian Bar Association of Ontario said to me, "Well, the captain of the *Amelie* was Swedish; he would not drop those people off in the sea." Well, many of the captains operating in the Southeast Asian seas who did not pick people up but passed them by on the seas were European. They know that the chances are that they will not be able to land in another country or not be able to have any place to put these people, and they may very well put them at sea. If they are put at sea in boats, what will the next captain coming along do? He knows that if he picks them up, his ship might be turned around, or he could face a fine for bringing them into harbour in Canada. That is what happened in the Southeast Asian seas: no country would take them, so no captain would pick them up off the seas. You see a boat and you figure, "Oh, once I get these people off that boat into my ship, where will I put in with my ship? No one will let me land." That is what was happening then, and that is what Canada is setting up now with this bill, by turning the ship around at sea.

Mr. Hoppe: On a practical basis, I suspect that the *Amelie* only had provisions for 174 people one way. What would they have eaten on the way back home?

Ms. Jackman: Well, we can provide food on the way back.

Senator Buckwold: If we follow your recommendation, what do we do with the refugees? Are they going to be allowed to land at the nearest port of disembarkation and then have the due process?

Ms. Jackman: Yes, I think so.

Senator Buckwold: In that instance, you might as well let them land. Why even go out and meet them?

Mr. Hoppe: We do not think that section should be in force but we understand that you cannot just delete it.

Ms. Jackman: I think there is a useful purpose for the section. With this, they can go out and arrest the captain. What the captain is going to do is drop the passengers off and take off with his money and keep his ship. If we go out to meet them and put him in jail, the next captain is not going to try to do the same thing.

[Traduction]

navire se dirigeait eut refusé de les admettre. Le Canada est un des pays qui a mené les efforts en vue d'inciter le comité directeur du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à adopter les résolutions qui ont conduit à l'établissement d'un programme appelé programme commun de rétablissement des réfugiés secourus en mer (PCRRSM). Ce programme visait à encourager des États, comme les Philippines, à autoriser le débarquement des réfugiés sur leur territoire, en attendant que le Canada et d'autres pays examinent la possibilité de les accueillir. Ce que l'on voulait éviter, c'est que les réfugiés soient laissés à la merci des pirates ou qu'ils soient abandonnés en mer, comme cela se produisait.

Un des membres du bureau de l'Association du Barreau canadien de l'Ontario m'a tenu les propos suivants: «Le capitaine de l'*Amélie* était suédois; il n'aurait jamais abandonné ces gens en mer.» Eh bien, beaucoup des capitaines qui sillonnaient les eaux de l'Asie du Sud-Est et qui sont passés à côté des réfugiés sans les embarquer étaient d'origine européenne. Il est bien possible que les capitaines à qui l'on ordonne de rebrousser chemin décident d'abandonner leurs passagers en mer à cause de la difficulté de trouver un autre pays qui les autorise à les débarquer. S'ils les mettent dans des barques, que fait alors le prochain qui repère les naufragés? Il sait que, s'il les embarque, on pourrait lui ordonner de rebrousser chemin ou encore lui imposer une amende pour les avoir amenés au Canada. C'est justement ce qui s'est produit dans les eaux de l'Asie du Sud-Est. Aucun pays ne voulait accueillir les réfugiés, de sorte qu'aucun capitaine ne voulait les embarquer. Le capitaine qui croise un bateau de réfugiés se dit: «Bon, si je fais monter ces gens dans mon navire, où pourrais-je amerrir? Personne ne m'autorisera à les débarquer.» C'est justement ce qui s'est produit à cette époque, et c'est ce vers quoi le Canada se dirige avec ce projet de loi qui lui permettra d'ordonner à un navire de retourner en mer.

M. Hoppe: Sur le plan pratique, je pense bien que l'*Amélie* n'avait que suffisamment de vivres pour nourrir ses 174 passagers à l'aller. Qu'auraient-ils mangé au retour?

Mme Jackman: Eh bien, nous pouvons leur fournir des vivres pour le retour.

Le sénateur Buckwold: Si nous acceptons votre recommandation, qu'allons-nous faire des réfugiés? Seront-ils autorisés à débarquer au port le plus proche et suivra-t-on alors le processus prévu?

Mme Jackman: Je crois que oui.

Le sénateur Buckwold: Le mieux serait alors de les autoriser à débarquer. Pourquoi aller à leur rencontre?

M. Hoppe: A notre avis, cet article ne devrait pas être adopté, mais il semble que vous ne puissiez pas tout simplement le supprimer.

Mme Jackman: Je crois que l'article peut jouer un rôle utile. Il permet d'aller arrêter le capitaine. Le capitaine à qui l'on ordonne de rebrousser chemin abandonnera ses passagers et s'enfuira avec l'argent et son navire. Si nous allons à sa rencontre et que nous le mettons en prison, les autres capitaines ne seront pas tentés de faire comme lui.

[Text]

Senator Frith: What you are suggesting is exactly what happened, subject, perhaps, to different determination procedures. What you have described takes place under the present system.

Mr. Hoppe: I think it does. On the other hand, there is no harm done by having this particular section. I think they had to use a combination of the Immigration Act and the Customs Act to accomplish the confiscation of the Amelie and the arrest and prosecution of the captain. This one section allows us to do both.

Ms. Jackman: These amendments were put to the legislative committee.

Senator Buckwold: If you use force, it could lead to casualties.

Mr. Hoppe: Yes. I would hate to be the minister who made a wrong decision under this section, one way or the other.

Ms. Jackman: They can use force in turning the ship away too and that means there is a better chance of casualties as opposed to bringing it in.

These amendments were put before the legislative committee. Paragraphs 35 and 36 of my suggested amendments are consequential to paragraphs 34.

Senator Spivak: As sections 91.1(1) and (2) of clause 8 stand in the bill, do they offend the Charter of the United Nations?

Mr. Hoppe: There is a pretty good argument that they do.

Senator Spivak: In what way?

Mr. Hoppe: By turning people away in a boat who may have a genuine refugee claim to make.

Senator Spivak: That is because you do not know whether they are refugees. It is not offensive because you have turned the boat away since you have the right to turn the boat away.

Mr. Hoppe: Canada can control its waters and, in this case, if the boat is full of refugees, you are sending them back to their country of origin.

Senator Spivak: Is there a specific article which relates to people on board?

Mr. Hoppe: I do not think there is a specific article of the convention which talks about the interdiction of ships.

Ms. Jackman: If you turn the ship around so that it ends up back in the country where the people have been persecuted, then it would violate the convention.

Mr. Hoppe: To the extent that any activity might end up in a refoulement—returning the person to a country where he fears danger—that is against the convention.

Senator Buckwold: I understand that the Americans are doing that regularly with the Haitians.

Mr. Hoppe: I understand that. That is what the UNHCR represents.

[Traduction]

Le sénateur Frith: C'est justement ce qui s'est produit, sauf que le processus de détermination était peut-être différent. C'est ainsi que les choses se passent à l'heure actuelle.

M. Hoppe: Je crois que vous avez raison, mais il n'y a pas de mal à pouvoir compter sur cet article. Je crois qu'on a été obligé, dans le cas de l'*Amélie*, de recourir à la fois à la *Loi sur l'immigration* et à la *Loi sur les douanes* pour saisir le navire et tenter des poursuites au capitaine. Cet article nous permet de faire les deux.

Mme Jackman: Ces amendements ont été proposés au comité législatif.

Le sénateur Buckwold: Si vous usez de force, il pourrait en résulter des pertes de vie.

M. Hoppe: En effet. Je ne voudrais pas être à la place du ministre qui prendrait une décision fâcheuse en vertu de cet article.

Mme Jackman: On pourrait également user de force pour renvoyer le navire en mer, et l'on courrait ainsi davantage le risque de perdre des vies.

Ces amendements ont été soumis au comité législatif. Les paragraphes 35 et 36 découlent du paragraphe 34.

Le sénateur Spivak: Tels qu'ils sont énoncés à l'heure actuelle, les paragraphes 91.1(1) et (2) de l'article 8 du projet de loi vont-ils à l'encontre de la Convention des Nations Unies?

M. Hoppe: Nous avons de bonnes raisons de croire que oui.

Le sénateur Spivak: Dans quel sens?

M. Hoppe: En ce sens qu'ils permettraient de renvoyer en mer des personnes qui pourraient légitimement demander le statut de réfugié.

Le sénateur Spivak: Du fait qu'on ne saurait pas s'il s'agirait de réfugiés. Il n'y aurait rien de choquant à ordonner à un navire de rebrousser chemin, puisqu'on serait en droit de le faire.

M. Hoppe: Le Canada a le contrôle de ses eaux et, dans le cas d'un navire plein de réfugiés, on se trouverait à les retourner dans leur pays d'origine.

Le sénateur Spivak: Y a-t-il un article qui traite expressément des passagers d'un navire?

M. Hoppe: Je ne crois pas qu'aucun article de la Convention traite expressément d'interdire l'accès à des eaux territoriales.

Mme Jackman: Si l'on renvoyait un navire en mer et que les passagers se retrouvaient dans le pays où ils ont été persécutés, on se trouverait alors à enfreindre la Convention.

M. Hoppe: Toute activité qui pourrait obliger une personne à retourner dans un pays où elle craindrait pour sa sécurité irait à l'encontre de la Convention.

Le sénateur Buckwold: Il me semble que c'est précisément ce que font les Américains dans le cas des Haïtiens.

M. Hoppe: Je comprends très bien, c'est justement ce que leur reproche le HCNUR.

[Text]

Senator Buckwold: Are they contravening the convention?

Ms. Jackman: Arguably, they are, but what they are doing is sending officers to interview the persons to see if they have refugee claims.

Mr. Hoppe: The UNHCR legal representative, Mr. van der Veen indicated that the UNHCR position was that, if you could, on a ship, have a proper refugee determination hearing, then that would comply with the convention. Some of the members of the Commons committee wondered how you could have a full and proper hearing on a ship. Mr. van der Veen admitted that he did not know how this could be done, but he said that, if it could be done, it would comply with the convention.

Senator Buckwold: We come back to the Americans who are not having hearings on the ships when they turn back the Haitians.

Ms. Jackman: According to Mr. van der Veen, they are interviewing those people on the boats before they land. The Americans are the only ones who turn ships away; no other country does it.

The Chairman: I understand that the only example, as far as the Americans and concerned, is with Haiti, and that is done by agreement with the government of Haiti. It has been agreed that they can use this procedure of refoulement, but I do not know of any other examples.

Senator Buckwold: We are talking about the American and Haitian situation.

Senator Spivak: If these amendments were to go through unchanged, am I correct that that would mean that it was entirely possible that you could turn a ship away and no country in the world would let it land and that these people could be in a situation, on board, where they would have nowhere to land? Is that correct?

Ms. Jackman: That is right.

Senator Spivak: That has happened in the past. Is that not what the United Nations Convention is supposed to avoid?

Ms. Jackman: The convention places a responsibility on a state when a person is within its jurisdiction. One of the arguments is that, if they are in our territorial waters, they are in our jurisdiction and the Charter applies. However, that has never been tested. It requires that you not send a refugee back in any manner whatsoever to the frontiers of the country where his life or security may be in danger. Now, how that is interpreted in practice is that you determine whether a person is a refugee, and then you can send him wherever you want as long as you are sure that he is not going to end up back in his own country.

Senator Spivak: I am talking of an instance where a country such as Canada could turn these people back and have no responsibility for the future disposal of these people.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Se trouvent-ils à violer la Convention?

Mme Jackman: Il semble bien que oui, mais leur façon de procéder consiste à envoyer des agents pour interroger les personnes en cause et déterminer si elles ont le droit de demander la statut de réfugié.

M. Hoppe: Le représentant juridique du HCNUR, M. Van der Veen, a indiqué que, de l'avis du HCNUR, du moment que l'on ferait une détermination en bonne et due forme à bord du navire, on respecterait alors les dispositions de la Convention. Certains membres du comité de la Chambre des communes se demandaient comment on pouvait faire une détermination en bonne et due forme à bord d'un navire? M. Van der Veen a avoué qu'il ne savait pas comment cela pouvait se faire, mais il a indiqué que, du moment qu'on le ferait, on se conformerait à la Convention.

Le sénateur Buckwold: Revenons aux Américains, qui ne tiennent pas d'audiences à bord des navires quand ils renvoient les Haïtiens.

Mme Jackman: Selon M. Van der Veen, ils vont interroger les passagers avant que le navire amerrisse. Les Américains sont les seuls à renvoyer des navires en mer; aucun autre pays ne le fait.

La présidente: Il me semble, d'après ce que disent les Américains, que cela se produit uniquement dans le cas des Haïtiens, et conformément à une entente avec le gouvernement de Haïti. On leur a reconnu le droit de recourir à cette méthode de refoulement, mais je n'en connais pas d'autres exemples.

Le sénateur Buckwold: Nous parlons ici des Américains et des Haïtiens.

Le sénateur Spivak: Ai-je raison de croire que, si les amendements proposés étaient adoptés tels quels, il serait entièrement possible qu'un navire se voit ordonner de retourner en mer et qu'aucun pays au monde ne l'autorise à mouiller l'ancre, de sorte que les passagers ne pourraient débarquer nulle part?

Mme Jackman: Vous avez raison.

Le sénateur Spivak: Cela s'est produit par le passé. N'est-ce pas ce que la Convention des Nations Unies vise à empêcher?

Mme Jackman: Aux termes de la Convention, un État ne peut être tenu responsable que des personnes qui se trouvent dans les limites de son territoire. Un des arguments invoqués consiste à dire que, si les présumés réfugiés se trouvent dans nos eaux territoriales, ils se trouvent alors sur notre territoire et la Convention s'applique. Cependant, cette disposition n'a jamais été mise à l'essai. Elle interdit toute mesure visant à retourner un réfugié aux frontières d'un pays où sa vie ou sa sécurité pourrait être en danger. Ce qui se produit dans la pratique, c'est que, du moment que l'on a déterminé qu'une personne est un réfugié légitime, on peut l'envoyer n'importe où à condition d'être sûr qu'elle ne se retrouvera pas dans son pays d'origine.

Le sénateur Spivak: Je veux parler du cas où un pays comme le Canada renverrait ces personnes et ne serait aucunement responsable de ce qui leur arriverait par la suite.

[Text]

Mr. Hoppe: The conscience is clear if you do not know if the person is a refugee or not.

Senator Spivak: That is correct. The possibility you are raising is that those people may have nowhere to go.

Ms. Jackman: That has happened throughout Europe.

Senator Spivak: What does the United Nations convention say in that regard?

Ms. Jackman: The United Nations did not deal with that.

Senator Frith: The convention is signed on the basis of knowledge of whether or not a person is a refugee, so conceivably you could turn people back and not breach the convention because you did not know whether the person was a refugee or not.

Ms. Jackman: That is called "refugees in orbit."

Mr. Hoppe: The most specific article of the UN convention is Article 33 which contains the principle of non refoulement. It says that no contracting state shall expel or "refoule" a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom will be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. If you take that article and then construe the activity of interdicting a ship with the possibility that it might end up back where it came from and the fact that there might be refugees on board, then you have to conclude that that action may offend Article 33.

Senator Buckwold: You could, theoretically, and perhaps even practically, have cases where a ship does not leave from Holland, which is a receptive country which would take the ship back, but, rather, from some far-out place where the ship would not be allowed to return.

Mr. Hoppe: That would be like the *St. Louis* from Germany in 1939.

Ms. Jackman: There was a case in 1953 in the British Columbia Court of Appeal which we argued before the Supreme Court. I am referring to the *Singh* case, which involved section 7 of the Charter and the refugee process. That case involved a citizen of the People's Republic of China. Canada wanted to put him on a boat. We would not have sent him back to China but he did not have anywhere else to go. The court issued a writ of *habeas corpus* because they said that putting him on that boat with nowhere to go would be indefinite detention. They allowed him to remain in Canada on a *habeas corpus* application.

If you turn a boat around which has nowhere to go, it specifically counters that kind of decision.

Senator Spivak: Under your suggested amendment, the boat would be escorted and then all of the other provisions would apply.

[Traduction]

M. Hoppe: On n'a pas de reproche à se faire quand on ne sait pas si la personne est un réfugié ou non.

Le sénateur Spivak: Exactement. Il se pourrait très bien que ces gens n'aient nulle part où aller.

Mme Jackman: Cela s'est produit dans tous les pays d'Europe.

Le sénateur Spivak: Que dit la Convention des Nations Unies à ce sujet?

Mme Jackman: Les Nations Unies ne se sont pas attachées à cette question.

Le sénateur Frith: La Convention suppose qu'il faut savoir que la personne est un réfugié, de sorte qu'on pourrait très bien renvoyer ces personnes sans violer la Convention, du fait qu'on ne saurait pas s'il s'agirait ou non de réfugiés.

Mme Jackman: Voilà ce qu'on appelle «des réfugiés dans l'espace».

M. Hoppe: L'article de la Convention des Nations Unies qui traite le plus expressément de cette question est l'article 33, qui énonce le principe du non-refoulement. Cet article dispose qu'aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Si donc l'on interdit l'accès à ses eaux territoriales à un navire qui pourrait ainsi être obligé de retourner à son point d'origine et qui pourrait compter des réfugiés parmi ses passagers, on pourrait alors se trouver en violation de l'article 33.

Le sénateur Buckwold: Il se pourrait, en principe, et peut-être aussi dans la pratique, que le navire en question soit parti, non pas de la Hollande, pays réceptif où le navire pourrait retourner, mais d'un pays où il ne serait pas autorisé à retourner.

M. Hoppe: Comme dans le cas du *Saint-Louis* qui a quitté l'Allemagne en 1939.

Mme Jackman: Il y a eu un cas qui a été entendu en 1953 par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et dont nous avons appelé devant la Cour suprême. Je veux parler bien sûr de l'affaire *Singh*, qui mettait en cause l'article 7 de la Charte et le processus de détermination du statut de réfugié. Il s'agissait d'un ressortissant de la République populaire de Chine que le Canada voulait mettre sur un navire. L'intention n'était pas de le retourner en Chine, mais aucun autre pays ne voulait l'accepter. Le tribunal a alors émis une ordonnance d'*habeas corpus*, parce qu'à son avis, le fait de mettre l'intéressé sur un navire sans qu'aucun pays ne veuille l'accueillir constituerait une détention indéfinie. L'intéressé a donc été autorisé à demeurer au Canada en vertu de cette ordonnance d'*habeas corpus*.

Renvoyer un navire qui n'a nulle part où mouiller l'ancre va expressément à l'encontre de pareil jugement.

Le sénateur Spivak: Aux termes de l'amendement que vous proposez, le navire serait mis sous escorte, puis toutes les autres dispositions s'appliqueraient.

[Text]

Ms. Jackman: I do not think that another captain will try to follow the same course if he knows that he is going to lose his ship. You might be able to impose a heavy fine, but if he has made enough money on the deal, then you will not really hurt him. However, if you take his ship away then he will have a problem.

Mr. Hoppe: We are going to get into what Mr. Bouchard described as the heart of this legislation. If senators will indulge me, I will tell a joke which might help them to understand the U.N. Convention—it helps me. I will be brief.

Under the U.N. Convention, if it is determined in the course of a refugee claim that someone is really a bad criminal, you can exclude him. So my joke is like this: You can “refoule” some of the refugees all of the time; you can “refoule” all of the refugees some of the time, but the principle we are trying to get across and that which this bill offends is that you can’t “refoule” all of the refugees all of the time. Thank you.

Ms. Jackman: Paragraphs 37 and 38 of my amendments refer to sections 95.1 and 95.2 of Bill C-84. Those are the sections which make it an offence to aid or abet someone bringing in an undocumented person. Section 95.1 applies when bringing in one person; section 95.2 applies when bringing in ten or more people. The government objective is to stop the abuse of the refugee system.

You have to look at where the abusers are coming from. As was said at the outset, the abusers have documents—they have valid passports. The abusers would not be caught by sections 95.1 or 95.2 as they are presently worded, because those people are not coming into the country without the required visas or passport documents. It is the real refugees who do not have those documents. I think that when the legislative committee requested the statistics on who was coming into the country undocumented, it was found that the majority of them were coming into Canada overland by foot. That means it is the Central Americans coming from the United States who do not have documents. We know that the United States is not a safe haven for Central Americans. Their acceptance rate on Guatemalans is 1 per cent; their acceptance rate on Salvadorans is less than 3 per cent. Our acceptance rates have been well over 50 per cent in those cases.

Mr. Hoppe: I see some heads shaking at the back of the room. Whatever the actual statistics are, it is clear that many refugees do not have the proper documents when they leave their country or by the time they arrive in Canada.

It may also be that some abusive refugee claimants may destroy their documents so that they can look like real refugees. But the point we were trying to make earlier was that the main mass movements of so-called phoney refugees come from countries that do not need visas in the first place.

[Traduction]

Mme Jackman: Quand ils verront qu'ils risquent de perdre leur navire, les capitaines ne seront guère enclins à se hasarder sur cette voie. Bien sûr, on peut leur imposer de lourdes amendes, mais si leur entreprise leur a rapporté suffisamment d'argent, ils ne seront pas réellement touchés. Par contre, si on leur enlève leur navire, ils se trouveront dans une bien mauvaise situation.

M. Hoppe: Passons maintenant à ce qui, selon M. Bouchard, est au cœur même du projet de loi. Si les sénateurs veulent bien me le permettre, je raconterai une plaisanterie qui m'a aidé à mieux comprendre la Convention des Nations Unies et qui pourrait aussi les aider. Je serai bref.

Aux termes de la Convention des Nations Unies, si l'on juge au cours du processus de détermination que le demandeur est coupable d'un délit criminel particulièrement grave, on peut décider de l'exclure. Voici donc la plaisanterie: On peut refouler certains des réfugiés dans tous les cas; on peut refouler tous les réfugiés dans certains cas, mais le principe que nous invoquons et qui est compromis par ce projet de loi, c'est qu'on ne peut pas refouler tous les réfugiés dans tous les cas. Merci.

Mme Jackman: Les paragraphes 37 et 38 des amendements proposés concernent les articles 95.1 et 95.2 du projet de loi C-84, qui interdisent d'aider ou d'encourager quiconque à faire entrer au pays une personne non munie des documents appropriés. L'article 95.1 vise ceux qui voudraient faire entrer une personne en particulier, tandis que l'article 95.2 vise ceux qui voudraient faire entrer un groupe de 10 personnes ou plus. Le but du gouvernement est d'empêcher qu'on abuse du processus de détermination.

Il faut voir d'où viennent les auteurs de ces abus. Comme on l'a dit au début, ils ont des documents, ils sont munis de passeports valides. Ils ne seraient donc pas visés par les articles 95.1 ou 95.2 tels qu'ils sont formulés à l'heure actuelle, puisqu'il ne s'agit pas de personnes qui entrent au pays sans avoir le visa ou le passeport requis. Ce sont les véritables réfugiés qui n'ont pas ces documents. Si je ne me trompe pas, quand le comité législatif a demandé des statistiques en ce qui concerne les personnes qui entraient au pays sans avoir les documents voulus, on a constaté que la majorité d'entre elles arrivaient au Canada à pied. On peut donc conclure qu'il s'agit de ressortissants d'Amérique centrale qui arrivent ici des États-Unis. Or nous savons que les États-Unis ne constituent pas un refuge sûr pour ces ressortissants. Leur taux d'acceptation est de 1 p. 100 dans le cas des Guatémaltèques, et il est inférieur à 3 p. 100 dans le cas des Salvadoriens. Au Canada, le taux d'acceptation est bien au-dessus de 50 p. 100 pour les ressortissants de ces pays.

M. Hoppe: J'en vois qui secouent la tête au fond de la salle. Quelles que soient les statistiques actuelles, il est évident que beaucoup de réfugiés n'ont pas les documents voulus quand ils quittent leur pays ou quand ils arrivent au Canada.

Il se peut par ailleurs que ceux qui abusent du processus de détermination détruisent leurs documents pour qu'on puisse les prendre pour des réfugiés légitimes. Mais ce que nous essayions de montrer tout à l'heure, c'est que la grande majorité des faux réfugiés viennent de pays pour lesquels on n'exige pas de visa.

[Text]

Ms. Jackman: They had valid passports; they could get them from their country—

Mr. Hoppe: —because they were not refugee-producing countries and there is no problem in getting a passport to leave Portugal, Turkey or Brazil, for example.

Senator Frith: The sequence, then, is that they arrive with documents, phoney or whatever—

Mr. Hoppe: A person could arrive with a valid passport issued by the Government of Brazil because he is a Brazilian citizen.

Senator Frith: Are such people asking for landed immigrant status?

Mr. Hoppe: They come to the border and, get off the plane. Usually right at the airport or later at the immigration office they indicate that they want to make a refugee claim, along with the other 800 people who came that week. The system then refuses—

Senator Frith: I am concerned about the steps in between. Such people immediately indicate that they want to claim refugee status because they know that if they claim any other status, they will not make it. Is that right?

Mr. Hoppe: That is right.

Senator Frith: If they apply for immigrant status, for example, they have to apply from their own country.

Senator Buckwold: They could apply for visitor status, which many of them do.

Mr. Hoppe: They could. The old way to abuse the act was to come in ostensibly as a visitor, visit for three weeks and go underground, buy a phoney insurance card somewhere and work under the table.

Senator Buckwold: Was that not one of the major means by which to come into the country?

Mr. Hoppe: Yes.

Senator Buckwold: Is that not still the case?

Mr. Hoppe: Possibly, but a lot of people think that if they go underground, perhaps they will not ever be able to surface. However, if they make a refugee claim, they will have a work permit, they will have a social insurance number, they might marry a Canadian and have a family and, by the time their case is heard, there will likely be an amnesty. So the abuse of preference lately has been the refugee claim process.

Ms. Jackman: I think you are right, however, senator. There is a consistent inflow of illegal immigrants through the normal visa requirements, and this section will not get them, either.

[Traduction]

Mme Jackman: Ils ont des passeports valides; ils peuvent les obtenir dans leur pays . . .

M. Hoppe: . . . parce qu'il ne s'agit pas de pays d'où viennent normalement les réfugiés et que l'obtention d'un passeport pour quitter le Portugal, la Turquie ou le Brésil, par exemple, ne pose aucun problème.

Le sénateur Frith: Le scénario est donc le suivant: ils arrivent ici avec les documents voulus, qu'ils soient faux ou . . .

M. Hoppe: La personne pourrait arriver ici avec un passeport valide qu'elle aurait obtenu du gouvernement du Brésil en sa qualité de ressortissant brésilien.

Le sénateur Frith: Ces gens demandent-ils à être admis comme immigrants reçus?

M. Hoppe: Une fois arrivés à la frontière, ils descendent de l'avion et ils se présentent, généralement dès leur arrivée à l'aéroport, mais parfois aussi plus tard à un bureau d'immigration, pour dire qu'ils veulent demander le statut de réfugié, tout comme les 800 autres personnes qui ont fait la même demande au cours de la semaine. Le système refuse alors . . .

Le sénateur Frith: Je m'intéresse tout particulièrement aux étapes intermédiaires. Ces gens indiquent immédiatement qu'ils veulent demander le statut de réfugié parce qu'ils savent qu'ils n'ont aucune chance d'être acceptés autrement, n'est-ce pas?

M. Hoppe: En effet.

Le sénateur Frith: S'ils demandent à être admis comme immigrants reçus, par exemple, ils doivent en faire la demande de leur pays d'origine.

Le sénateur Buckwold: Ils pourraient demander à être admis en tant que visiteurs, et bon nombre le font.

M. Hoppe: C'est juste. Autrefois, les abus les plus fréquents étaient commis par ceux qui arrivaient au pays sous prétexte d'y séjourner en tant que visiteurs et qui, au bout de trois semaines, entraient dans la clandestinité, se procuraient une fausse carte d'assurance et se mettaient à travailler au noir.

Le sénateur Buckwold: N'était-ce pas là un des principaux moyens par lesquels on arrivait à s'installer ici?

M. Hoppe: Oui.

Le sénateur Buckwold: Les choses ne se passent-elles pas encore ainsi?

M. Hoppe: C'est possible, mais bien des gens considèrent que, s'ils entrent dans la clandestinité, ils ne pourront peut-être jamais en sortir. Par contre, s'ils demandent le statut de réfugié, ils ont droit à un permis de travail et à une carte d'assurance sociale; ils peuvent aussi se marier avec un Canadien et fonder une famille, de sorte que, quand leur demande sera finalement entendue, ils bénéficieront sans doute d'une amnistie. Ainsi, l'abus du processus de détermination du statut de réfugié est la forme d'abus la plus répandue ces derniers temps.

Mme Jackman: Je crois cependant que vous avez raison, sénateur. De nombreux immigrants illégaux continuent à venir ici au moyen des visas habituels, et ceux-là ne seront pas non plus touchés par cet article.

[Text]

Senator Buckwold: I think that is the point. This bill really misses the major source of the so-called illegal immigrants.

Mr. Hoppe: While we discuss this clause, if I may, there has been some debate in the proceedings of the House of Commons committee about whether section 95.1 in the government's proposal creates a new offence. To a certain extent, I do not think that is too important a point, given the fact that section 95 misses the point anyway. But to the extent that senators may at some stage engage in a debate on that point, the government's position is that people who arrive without documents are themselves committing an offence, if you look at section 99 of the Immigration Act.

Section 99 of the Immigration Act, to which there is no proposed amendment, states:

Every person who knowingly contravenes any provision of this Act or the regulations or any order or direction lawfully made or given thereunder for which no punishment is elsewhere provided in this Act is guilty of an offence and is liable on summary conviction . . .

So this is a general, catch-all offence. If you do something wrong, you are guilty of a crime. Paragraph 95.(m) of the present act, which also will not be amended, states that any person who knowingly induces, aids or abets or attempts to do any of those things in order to help another person to contravene any provision of the act or regulations is guilty of an offence. The government's position is that section 95.1 simply makes greater penalties and highlights existing ancillary criminal provisions in the existing act. The point that was made by a number of witnesses before the House of Commons committee—and the view that I personally share—is that the right to make a refugee claim carves out an exception. I believe that Marlys Edwardh, a lawyer who testified before the legislative committee of the House of Commons, used the Latin phrase *expressio unius*—which she says lawyers use; although I am a lawyer I have never used it—which apparently means that yes, there may be a general rule but another part of the statute says that you can do a certain thing, so obviously they are in conflict so that must be the exception.

Therefore, if it is legal to come to Canada without documents and make a refugee claim—because people who do come to Canada right now without documents can make a refugee claim—then it is arguable that in this case section 99, which says that anybody who contravenes the act is guilty of an offence, would not apply. Furthermore, Article 31 of the UN Convention says that contracting states shall not impose penalties upon refugee claimants who come undocumented to your country. Arguably, then, a Canadian court would almost have to find that section 99 of the existing legislation does not make it an offence right now for a refugee claimant who arrives without documentation to come to this country. Article 31 of the convention says that you cannot punish him, and the

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Justement, le projet de loi ne permet pas réellement de tarir la plus importante source d'immigrants illégaux.

M. Hoppe: À propos, si vous me permettez cette intervention, on a soulevé, au cours des délibérations du comité de la Chambre des communes, la question de savoir si l'article 95.1 du projet de loi proposé par le gouvernement crée une nouvelle infraction. Dans une certaine mesure, je ne crois pas qu'il faille accorder trop d'importance à cette question, puisque de toute façon l'article 95 n'atteint pas le but visé. Mais, dans la mesure où les sénateurs pourront, à un moment donné, débattre cette question, la position du gouvernement est que ceux qui arrivent ici sans avoir les documents voulus commettent eux-mêmes une infraction, au regard de l'article 99 de la *Loi sur l'immigration*.

L'article 99 de la *Loi sur l'immigration*, qui n'est visé par aucune proposition de modification, dispose que:

Toute violation de la présente loi ou des règlements, ordonnances et directives régulièrement établis sous son empire, pour laquelle aucune peine n'est prévue dans la présente loi, constitue, lorsqu'elle est commise sciemment, une infraction punissable, sur déclaration sommaire de culpabilité . . .

Il s'agit donc d'une infraction général. Dès qu'on commet une faute, on est coupable d'un délit criminel. L'alinéa 95 m) de la loi existante, qui ne sera pas modifié non plus, dispose que toute personne qui sciemment incite, aide ou encourage ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne à enfreindre la loi ou les règlements commet une infraction. La position du gouvernement est que l'article 95.1 ne fait que renforcer les peines prévues et mettre en évidence les dispositions pénales connexes énoncées dans la loi existante. L'argument invoqué par plusieurs des témoins qui ont comparu devant le comité de la Chambre des communes—et je suis moi aussi de cet avis—est que le droit de demander le statut de réfugié crée une exception. Je crois que l'avocat Marlys Edwardh, qui a témoigné devant le comité législatif de la Chambre des communes, a fait référence à l'expression latine *expressio unius*—il s'agit selon elle d'une expression qu'utilisent les avocats, et, bien que je sois moi-même avocat, je ne l'ai jamais utilisée—qui, semble-t-il, signifie qu'il peut effectivement y avoir une règle générale. Cependant, étant donné que dans une autre partie de la loi on trouve une autorisation contraire, il y aurait manifestement contradiction, et c'est de là que viendrait l'exception.

Par conséquent, si l'on est autorisé de par la loi à venir au Canada sans avoir les documents voulus et à présenter une demande de statut de réfugié, comme cela se fait à l'heure actuelle, on peut donc soutenir que, dans ce cas-là, l'article 99, en vertu duquel quiconque contrevient à la loi commet une infraction, ne s'appliquerait pas. Par ailleurs, l'article 31 de la Convention des Nations Unies dispose que les États contractants n'imposeront pas de peine aux personnes qui demandent le statut de réfugiés et qui arrivent au pays sans avoir les documents voulus. Ainsi, les tribunaux canadiens ne pourraient guère faire autrement que de statuer que ces personnes ne commettent pas une infraction aux termes de l'article 99 de la loi existante. L'article 31 de la Convention dit qu'on ne peut

[Text]

current refugee claims procedures allow that person to make a claim. Therefore, the conclusion is that it is not an offence right now to help somebody without documentation to come to Canada and make a refugee claim.

It may well be an offence under paragraph 95.(m) to help a person in other circumstances to come to Canada without documents. Suppose my aunt comes from East Germany to visit me in Toronto and does not have a visa. Suppose I help her come here. I suppose she is guilty of a crime and so am I, theoretically speaking. But if my aunt from East Germany comes over here, makes a refugee claim and does not have the proper documents when she arrives, right now under the existing act I am not guilty of a crime and neither is she. But I will be guilty of a crime under the new section 95.1. Article 31 of the United Nations Convention says that we cannot punish her, but the Government of Canada could punish me if I help her come over here without documents and she makes a refugee claim. That is new, in my opinion. It is an ironic, bizarre twist that apparently it is not a crime to come into the country without documents but it is a crime to help others come without documents. It is as though, if you attempt to assist someone to do something he can legally do, you are guilty of a crime. I have a difficult time comprehending the logic in that and I do not think it is reasonable.

Senator Doyle: Read the sections on prostitution.

Mr. Hoppe: I suppose the same would apply to conspiracy and other things. I simply have a difficult time figuring out why that should be.

Ms. Jackman: In terms of offences for the person concerned, the present practice is not to bring charges against such persons if they have made a refugee claim and are found to be refugees. One of the good things about Bill C-55, when it comes before you, is that it legislates that and says that if a person is found to be a refugee we cannot bring any charges against him, in terms of his entry into Canada. So that is one good thing about C-55. But it means that Bills C-55 and C-84 would let the refugee off and not the church person.

Mr. Hoppe: Or, I might add, the lawyer. If a man calls me up from Spain and says, "I want to hire you to help me make a refugee claim in Canada" or "Help me to get to Canada", and I say, "Do you have proper documents?", and he says "No", then I have to hang up the phone. If I stayed on the phone for 10 seconds longer I would be guilty of an offence under 95.1

Ms. Jackman: We do that all the time. I had a call about an Iranian who was travelling to the United States and who wanted to come to the border to make a refugee claim. It sounded as if he had a good claim. In that situation if I tell

[Traduction]

les punir, et le processus de détermination actuel autorise ces personnes à demander le statut de réfugié. Il faut donc conclure qu'à l'heure actuelle, on ne commet pas une infraction en aidant une personne non munie des documents voulus à venir au Canada et à demander le statut de réfugié.

Il se peut bien que, dans d'autres circonstances, on commette une infraction aux termes de l'alinéa 95 m) en aidant une personne non munie des documents voulus à venir au Canada. Supposons que j'aie une tante originaire d'Allemagne de l'Est qui vienne me rendre visite à Toronto et qu'elle n'ait pas de visa. Supposons que je l'aide à venir ici. En principe, ma tante serait donc coupable d'un délit criminel, et moi aussi. Mais si ma tante arrive ici sans avoir les documents voulus et qu'elle demande le statut de réfugié, aux termes de la loi existante, je ne serais pas coupable d'un délit criminel, et elle non plus. Je serais cependant coupable d'un délit criminel aux termes du nouvel article 95.1. En vertu de l'article 31 de la Convention des Nations Unies, ma tante ne pourrait pas être punie, mais le gouvernement du Canada pourrait me punir, moi, si je l'aidais à venir ici sans documents, même si elle demandait le statut de réfugié. Il y a donc là une situation nouvelle, à mon avis. Par un ironique retour des choses, la personne qui entrerait ici sans être munie des documents voulus ne commettrait pas une infraction, mais la personne qui en aiderait une autre à venir ici sans les documents voulus en commettrait une. C'est comme de dire que l'on commet une infraction en aidant quelqu'un à faire quelque chose qu'il est autorisé à faire en vertu de la loi. Je ne vois pas bien la logique dans tout cela, et je trouve cette situation absurde.

Le sénateur Doyle: Vous n'avez qu'à lire les articles sur la prostitution.

M. Hoppe: Je suppose qu'il en serait ainsi dans les cas de complot et d'autres cas semblables. J'ai tout simplement du mal à comprendre pourquoi.

Mme Jackman: La pratique actuelle veut que les personnes qui présentent une demande de statut de réfugié et qui s'avèrent être des réfugiés légitimes ne soient pas accusées d'une infraction. Le projet de loi C-55, que vous serez appelés à examiner bientôt, a ceci de bon qu'il légifère en ce sens et dispose que toute personne reconnue comme étant un réfugié légitime ne peut être accusée d'aucune infraction relative à la façon dont elle est entrée au Canada. Ainsi, les projets de loi C-55 et C-84 protégeraient le réfugié, mais pas le membre d'un groupe religieux qui le ferait venir ici.

M. Hoppe: Pas plus que l'avocat qui le ferait venir ici. Supposons qu'un type m'appelle d'Espagne et me dise: «Je veux retenir vos services pour que vous m'aidiez à présenter une demande de statut de réfugié au Canada», ou encore: «Aidez-moi à venir au Canada». Si je lui demande: «Avez-vous les documents requis?» et qu'il me répond: «Non», je n'ai alors d'autre choix que de raccrocher. Si je reste au téléphone dix secondes de plus, je commets une infraction aux termes de l'article 95.1.

Mme Jackman: Nous avons tout le temps des appels de ce genre. Par exemple, j'ai reçu un appel d'un Iranien qui se rendait aux États-Unis et qui voulait venir à la frontière pour demander le statut de réfugié. Il semblait qu'il aurait eu de

[Text]

him how to do it, I am guilty of an offence. Yet we do it every single day, church people and lawyers alike.

In a nutshell, this does not get at the people who are bringing in the abusers; neither does it get at the unscrupulous consultants who are telling people to lie.

Senator Spivak: Was this amendment brought up in the House?

Ms. Jackman: Yes.

Mr. Hoppe: Actually, to answer an earlier question about why the government did not or did do something, we thought there was some movement there. I thought, naively perhaps, that our point had been made and taken, because we engaged with the committee members, after we had spoken, in what I thought was some constructive and useful debate about this point. What we got ultimately was 95.4, which does not quite serve the purposes of the bill. That, for sure, is simply a beefing up and represents an increase in the existing offence—95.4. It is already a crime knowingly to help anyone make any kind of false or misleading statement.

The Chairman: So 95.4 was added in the legislative committee?

Mr. Hoppe: Yes, and in response to the point we were trying to make they choose not to follow our wording. Minister Bouchard said it was too difficult to define terms like “clandestine” and “smuggling”, and therefore they wanted to go back to catching the people who assist the undocumented arrivals. Section 95(h) deals with knowingly making any false or misleading statement in an examination or inquiry under the act or in connection with the admission of any person or the application for admission of any person. That is already a crime.

Ms. Jackman: The point is, you are not getting at the people who are abusing the process. We suggested a different way of wording. But all they did was put in half of what we suggested and added it on top of what was already there, instead of taking away what we think are sections that are directed only against church people and lawyers, because they are the only ones helping undocumented people.

Senator Frith: In terms of time, I would like to get something to eat before the next committee. Are the witnesses almost finished?

Mr. Hoppe: Yes, we are.

The Chairman: We will have to rise at 6.30.

Senator Buckwold: Madam Chairman, the points now being raised are really humanistic and some of us are very interested in them. They represent major problems with the bill. I hope

[Traduction]

bonnes chances d'être considéré comme un réfugié. Dans un cas comme celui-là, si je dis à la personne comment faire, je commets une infraction. Pourtant, c'est quelque chose que nous faisons tous les jours, les membres de groupes religieux tout comme les avocats.

Bref, ce n'est pas ainsi que l'on attrapera ceux qui aident les personnes qui abusent des dispositions de la loi, pas plus non plus que les conseillers sans scrupules qui conseillent aux gens de mentir.

Le sénateur Spivak: Cet amendement a-t-il été soumis au comité de la Chambre?

Mme Jackman: Oui.

M. Hoppe: En fait, pour répondre à une question précédente en ce qui concerne la raison pour laquelle le gouvernement a pris ou n'a pas pris des mesures, nous avons cru voir un certain changement. Je croyais—c'était peut-être de la naïveté de ma part—que nous avions eu gain de cause, puisque après avoir témoigné devant les membres du Comité, nous avions eu avec eux des discussions constructives et utiles sur cette question. Ce que nous avons obtenu au bout du compte, c'est l'article 95.4, qui ne répond pas tout à fait au but visé par le projet de loi. Il s'agit tout simplement d'un renforcement de l'infraction existante. Car on commet déjà une infraction en aidant quelqu'un à faire une déclaration fausse ou trompeuse.

La présidente: Alors, l'article 95.4 a été ajouté par les membres du comité législatif?

M. Hoppe: Oui, et après avoir entendu nos arguments, ils ont décidé de ne pas adopter le libellé que nous avons proposé. Le ministre Bouchard a dit qu'il était trop difficile de définir des termes comme «clandestin» et «faire passer en fraude» et qu'il fallait par conséquent en revenir à attraper ceux qui aident des personnes non munies de documents à entrer au Canada. Aux termes de l'alinéa 95h), tel qu'il est énoncé à l'heure actuelle, quiconque, de propos délibéré, fait une déclaration fausse ou trompeuse au cours d'un examen ou d'une enquête prévu à la loi ou au sujet de l'admission d'une personne ou d'une demande d'admission par un tiers, commet une infraction.

Mme Jackman: Le fait est qu'on arrive pas à attraper ceux qui abusent du processus. Nous avons proposé un nouveau libellé, mais les membres du comité ont retenu seulement la moitié de ce que nous avons proposé, et ils ont ajouté cela à la disposition existante, au lieu de supprimer les articles qui, à notre avis, visent uniquement les membres des groupes religieux et les avocats, puisque ceux-ci sont les seuls à aider des personnes non munies de documents.

Le sénateur Frith: Je voudrais avoir le temps de manger quelque chose avant de me rendre au prochain comité. Les témoins ont-ils presque terminé?

M. Hoppe: Oui.

La présidente: Nous devons ajourner la séance à 18 h 30.

Le sénateur Buckwold: Madame la présidente, les points que l'on soulève actuellement sont en fait des considérations humanitaires qui intéressent certains d'entre nous au plus haut point. Il s'agit de difficultés majeures que présente le projet de

[Text]

that the witnesses will be able to come back and give us their points of view on the aspects of abetting and aiding—

Mr. Hoppe: Senator, we are here for the night; so there is no problem.

Senator Buckwold: But unfortunately many of us are on another committee that meets shortly.

Ms. Jackman: We are also here tomorrow morning.

The Chairman: We cannot meet while caucuses are meeting.

Mr. Hoppe: Does the Senate happen to know whether there will be hearings on Bill C-55?

The Chairman: Yes.

Senator Frith: It is pretty well agreed that Bill C-55 will come to this committee. Our rules provide that the subject of immigration is within the mandate of another committee; but we sent Bill C-84 to this committee because most of the problems were of a legal nature—and even the witnesses, who represent the immigration rather than the Charter side, have been speaking mostly from the legal aspect. I am sure that Bill C-55 will be sent to this committee. You could return to the committee in connection with that.

Mr. Hoppe: Perhaps on our return visit we could deal with Bill C-55 and any residual problems with C-84.

Senator Frith: Yes. I do not know what is going to happen, of course, but it seems logical that we will get Bill C-55. We will probably deal with the two bills together and it is possible that we will report both bills at the same time.

Senator Buckwold: They should both be considered in tandem.

Ms. Jackman: In case we do not get back, may I draw your attention to two things without having a discussion on them? You may have other witnesses, and I would like you to be aware of these. I draw your attention to page 11 of my amendments, paragraph 41. We have said that the adjudicator should have a discretion. I want to make reference to something that I understood Mr. Girard said when he appeared before the committee.

The Chairman: We are on page 11 of the amendments, amendment number 41.

Ms. Jackman: We said, "Leave a discretion with the adjudicator to release or detain." This is regarding undocumented persons or persons thought to be a security risk. I understand that Mr. Girard said that it is the uncooperative undocumented person about whom we are concerned. I want to tell you that the uncooperative undocumented person is detained automatically under the present procedure. Americans who come up and deny that they are from the United

[Traduction]

loi. J'espère que les témoins pourront revenir nous exposer leurs vues en ce qui concerne les personnes qui aident et encouragent...

M. Hoppe: Sénateur, nous sommes ici pour la soirée, de sorte qu'il ne devrait pas y avoir de problème.

Le sénateur Buckwold: Malheureusement, beaucoup d'entre nous sont membres d'un autre comité qui doit se réunir sous peu.

Mme Jackman: Nous serons également là demain matin.

La présidente: Nous ne pouvons nous réunir en même temps que les caucus.

M. Hoppe: Les sénateurs savent-ils s'il y aura des audiences sur le projet de loi C-55?

La présidente: Oui.

Le sénateur Frith: Nous sommes pratiquement convenus que le projet de loi C-55 sera examiné par le Comité. D'après notre règlement, l'immigration relève d'un autre comité, mais le projet de loi C-84 a été renvoyé à notre Comité parce que la plupart des difficultés qu'il présentait étaient d'ordre juridique. D'ailleurs, les témoins, qui ont examiné le projet de loi dans l'optique du processus d'immigration plutôt que dans celui de la Charte, ont surtout invoqué des arguments d'ordre juridique. Je suis sûr que le projet de loi C-55 sera renvoyé à notre Comité. Vous pourriez alors comparaître à nouveau devant le Comité à ce sujet.

M. Hoppe: Peut-être que lorsque nous reviendrons discuter du projet de loi C-55, nous pourrions également traiter des difficultés non encore réglées en ce qui concerne le projet de loi C-84.

Le sénateur Frith: Oui. Je ne sais pas ce qui arrivera, bien sûr, mais il me paraît logique que le projet de loi C-55 nous soit confié. Nous examinerons probablement les deux projets de loi ensemble, et il se peut que nous en fassions rapport en même temps.

Le sénateur Buckwold: Les deux projets de loi devraient être étudiés ensemble.

Mme Jackman: Au cas où nous ne reviendrions pas, puis-je attirer votre attention sur deux choses, sans qu'il soit nécessaire d'en discuter? Vous accueillerez peut-être d'autres témoins, et je voudrais que vous soyez sensibilisés à ces questions. J'attire donc votre attention sur l'article 41, à la page 11 du texte des amendements proposés. Nous avons indiqué que l'arbitre devrait pouvoir jouir d'un pouvoir discrétionnaire. Or, je voudrais revenir à une remarque que M. Girard aurait faite quand il a comparu devant le Comité.

La présidente: Nous sommes à la page 11 du texte des amendements, au numéro 41.

Mme Jackman: Nous avons dit ceci: «Laissez à l'arbitre le pouvoir discrétionnaire de libérer ou de déténir.» Il s'agit des personnes qui n'ont pas les documents voulus ou dont on considère qu'elles présentent un risque pour la sécurité. M. Girard aurait dit que ce sont les personnes non munies de documents et qui refusent de collaborer qui sont la véritable source d'inquiétude. Je tiens à vous dire que ces personnes sont automatiquement détenues à l'heure actuelle. Les Américains qui

[Text]

States, or say that they are really Canadians or Britons, are always detained on the premise that, "If they won't tell us who they really are, we will detain them, because we think they might not show up." And usually they are evading criminal charges. So that is taken care of in the present process.

Mr. Hoppe: If you do not say anything to the immigration officer, you will be taken into custody under the present law.

Ms. Jackman: Regarding clause 16 on page 11, the delegation of authority, this concerns paragraph 43 of my amendments.

Senator Frith: Are you saying there is a statutory provision?

Ms. Jackman: The test is that if they think they are not going to show for an inquiry, they can detain, and if they will not tell you who they are, you can be pretty sure they will disappear. Regarding clause 16 on page 24, this is the delegation section. This is not a refugee issue.

Mr. Hoppe: This is page 24 of Bill C-84.

Ms. Jackman: Yes, it is on page 24, clause 16. If you look at lines 14 and 15 of the bill it says that the minister cannot delegate his powers under 19(1)(e) and (2)(a). Section (1)(e) is the security section—rehabilitation of a security threat—and (2)(a) is the criminal conviction: five years have passed and the minister decides if you have been rehabilitated.

The amendment that I have suggested in paragraph 43 on page 11 of the suggested amendments takes out paragraph 19(2)(a), which deals with delegation. In other words, the minister can delegate his power to decide whether a criminal has been rehabilitated. When this bill was presented in the house it did not contain the promise the commission had made for years that they would clear up the problems around old criminal convictions and rehabilitation. We see cases where people convicted 30 years earlier, for example, of killing a sheep are now denied landed status in Canada because of that conviction. In such a case the son may be sponsoring the father to come to Canada. This occurs in more than just a few cases. I have made six appeals to the Immigration Appeal Board in just the last year on these kinds of stupid, old convictions.

Mr. Hoppe: The only person who can overrule in such cases is the minister, and he is really busy.

Ms. Jackman: We want the minister to have the authority to delegate to the visa officer so that such convictions can be overturned, rather than waiting for three years for the minister to give his approval on the rehabilitation. It was very upsetting

[Traduction]

arrivent ici et qui nient être des États-Unis ou qui prétendent être des Canadiens ou des Britanniques sont toujours détenus, et ce, parce qu'on se dit: «S'ils refusent de nous dire qui ils sont en réalité, il faut les détenir parce qu'ils risquent de ne pas se présenter le moment venu.» Le plus souvent, il s'agit de personnes qui veulent éviter des poursuites au criminel. Le processus actuel prévoit donc des mesures appropriées à leur égard.

M. Hoppe: Avec la Loi actuelle, si vous ne dites rien à l'agent d'immigration, vous êtes mis en détention.

Mme Jackman: Au sujet de l'article 16, page 11, délégation de pouvoirs, il s'agit du paragraphe 43 de mes modifications.

Le sénateur Frith: Dois-je comprendre qu'il existe une disposition en ce sens dans la loi?

Mme Jackman: Le critère est que, si l'on croit que le demandeur ne se présentera pas à l'enquête, on peut le mettre en détention et, quand la personne ne veut même pas révéler son identité, on peut être à peu près certain qu'elle disparaîtra. L'article 16, à la page 24, traite de la délégation de pouvoirs. Ce ne sont pas les réfugiés qui sont visés par cet article.

M. Hoppe: C'est à la page 24 du projet de loi C-84.

Mme Jackman: Oui, page 24, article 16. Si vous regardez les lignes 8 et 9 du projet de loi, vous verrez que le Ministre ne peut déléguer les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu des alinéas 19(1)e) et (2)a). L'alinéa (1)e) vise les personnes qui sont considérées comme un risque pour la sécurité et qui se sont réhabilitées, tandis que l'alinéa (2)*ira) vise celles qui ont été trouvées coupables d'une infraction criminelle et dont le Ministre peut considérer qu'elles se sont réhabilitées au bout de cinq ans.

Aux termes de l'amendement proposé au paragraphe 43, à la page 11 des amendements proposés, l'alinéa 19(2)a), qui concerne la délégation de pouvoirs, serait supprimé. Autrement dit, le Ministre pourrait déléguer ses pouvoirs pour ce qui est de décider si un criminel s'est réhabilité. Quand le projet de loi a été présenté à la Chambre, on a pu constater qu'il n'avait pas été donné suite à la promesse que faisait la Commission depuis des années, à savoir de régler tous les problèmes relatifs aux anciennes condamnations pour des infractions criminelles et à la réhabilitation. Car il arrive que l'on refuse le statut d'immigrant reçu à des personnes qui, 30 ans plus tôt, ont été trouvées coupables, par exemple, d'avoir tué un agneau. Il peut s'agir d'un fils qui se porte garant pour essayer de faire venir son père au Canada. Le nombre de ces cas n'est pas négligeable. Ainsi, au cours de la dernière année, j'ai interjeté appel auprès de la Commission d'appel de l'immigration à six reprises relativement à d'anciennes condamnations aussi stupides que celle-là.

M. Hoppe: La seule personne qui puisse renverser un jugement en pareil cas est le Ministre, et c'est une personne très occupée.

Mme Jackman: Nous voulons que le Ministre puisse déléguer à un agent des visas le pouvoir qu'il a d'annuler de telles condamnations, de façon que l'on ne soit pas obligé d'attendre trois ans pour que le Ministre approuve la réhabilitation. Nous avons été très vexés de constater que cette disposition n'avait

[Text]

to see that this provision was not amended when there was a chance, and we would like you to do it.

The Chairman: And what about page 12? Are the proposals there consequential?

Ms. Jackman: Yes.

The Chairman: I thank you for the very thorough analysis you have given the committee. I would not be at all surprised if we asked you to return at some point, perhaps to deal with Bill C-55 or even to clarify some of the points you made today.

The committee adjourned.

[Traduction]

pas été modifiée quand l'occasion s'en était présentée, et nous souhaitons que vous interveniez en ce sens.

La présidente: Et la page 12? Les propositions qui y sont énoncées découlent d'autres propositions?

Mme Jackman: Oui.

La présidente: Je vous remercie de l'examen très approfondi que vous avez fait. Je ne serait pas du tout surprise que nous vous demandions de comparaître à nouveau devant nous, peut-être pour discuter du projet de loi C-55 ou encore pour clarifier certains des points que vous avez soulevés aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bar Association, Immigration Law Section:

Mr. Carter Hoppe, Chairman;
Mrs. Barbara Jackman, Chairman (Ontario).

De l'Association du Barreau canadien, Loi de l'Immigration:

M. Carter Hoppe, président;
M^{me} Barbara Jackman, présidente (Ontario).

JUL 19 1989

